AANGIFTE ONDER NUMMER

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Monique Bruinsma
Tom van Ham
Manon Hardeman
Henk Ferwerda

Beke reeks

Aangifte onder nummer

AANGIFTE ONDER NUMMER

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Monique Bruinsma
Tom van Ham
Manon Hardeman
Henk Ferwerda

Beke reeks

In opdracht van
WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Met medewerking van
Tjaza Appelman en Karin Tijhof

Omslagontwerp en opmaak
Marcel Grotens

Drukwerk
GVO Drukkers & Vormgevers B.V.

ISBN/EAN
978-94-92255-01-3

Monique Bruinsma, Tom van Ham, Manon Hardeman en Henk Ferwerda

Aangifte onder nummer

Implementatie, toepassing en eerste resultaten van de nieuwe regeling 'Aangifte onder nummer'

Bureau Bruinsma
onderzoek beleidsadvies veiligheid criminaliteit

Bureau Beke

Inhoud

Voorwoord

Vanaf 1 oktober 2012 is het mogelijk om aangifte te doen bij de politie zonder dat de eigen naam of adresgegevens van de aangever in het proces-verbaal worden opgenomen. Deze mogelijkheid heet 'aangifte onder nummer', verwijzend naar het feit dat de persoonsgegevens van de aangever worden vervangen door een (uniek) nummer.

De nieuwe aangifteoptie is ingevoerd ter aanvulling van de andere (reeds bestaande) mogelijkheden voor het afleggen van (deels) anonieme verklaringen of aangiften. In het u voorliggende onderzoeksrapport wordt beschreven hoe deze nieuwe aangiftemogelijkheid wordt toegepast en met welk resultaat.

Voor ons onderzoek hebben wij gesproken met veel personen. Graag danken wij op deze plaats iedereen die op die wijze heeft bijgedragen aan dit onderzoek. Wij waarderen hun openheid over en betrokkenheid bij het onderwerp. Verder is het veel werk geweest om de juiste OM- en politiegegevens bijeen te brengen, met name om een landelijk beeld te krijgen van alle verklaringen die onder nummer werden gedaan. Dat was niet gelukt zonder de inzet van de heren Jan Rogier en René de Klein en de intermediaire hulp van Paula Torn, John van den Heerik en Arijan Doeser. Ten slotte willen wij de begeleidingscommissie bedanken voor de zeer prettige wijze waarop zij dit onderzoek hebben begeleid en ondersteund: Henk Elffers (NSCR, voorzitter), Regi Muradin (Ministerie van Veiligheid en Justitie), Maarten Kunst (Universiteit Leiden), Sven Brinkhoff (Radboud Universiteit Nijmegen), Arie van Sluis (Erasmus Universiteit Rotterdam) en Frans Beijaard (WODC).

Monique Bruinsma, Tom van Ham, Manon Hardeman en Henk Ferwerda

Samenvatting

Wanneer iemand slachtoffer wordt of getuige is van een strafbaar feit, kan hij hiervan aangifte doen bij de politie. In de meeste gevallen worden de persoonsgegevens van de aangever in het proces-verbaal van aangifte opgenomen. Er bestaan echter meerdere vormen van aangifte doen waarbij deze gegevens gedeeltelijk of niet in het proces-verbaal van aangifte vermeld worden. Een voorbeeld waarbij persoonsgegevens niet worden geregistreerd in het proces-verbaal van aangifte, is de procedure 'aangifte onder nummer'. Deze aangiftevorm – waarbij in het proces-verbaal van aangifte de naam van de aangever vervangen wordt door een unieke code – bestaat sinds oktober 2012. Met deze aangiftevorm is met name beoogd om medewerkers met een publieke taak te stimuleren (ook) aangifte te doen in situaties die zij als bedreigend ervaren. In beginsel kunnen 'gewone' burgers echter ook van deze procedure gebruikmaken.

In opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) is onderzoek gedaan naar de implementatie en toepassing van aangifte onder nummer. In het uitgevoerde onderzoek staan vier thema's centraal:

1. Het aantal en de aard van de opgenomen aangiften en verklaringen onder nummer;
2. Het juridische vervolg bij alle aangiften en registraties onder nummer;
3. Het bewerkstelligen van anonimiteit gedurende het onderzoeks- en strafproces;
4. De implementatie zoals geprotocolleerd in voorschriften en procedures.

Deze thema's zijn vertaald in 21 deelvragen. De beantwoording van deze deelvragen komt in een apart hoofdstuk aan bod. In deze samenvatting richten we ons op het geven van een beknopte beschrijving van de gehanteerde onderzoeksmethoden en het beantwoorden van de hoofdvraag in de vorm van *overall* conclusies. De hoofdvraag luidt als volgt:

'In welke mate en op welke wijze wordt aangifte onder nummer door de verschillende organisaties in de strafrechtketen toegepast en overgedragen en wat zijn de resultaten daarvan?'

Onderzoeksmethoden

Bestaande literatuur en documentatie is geraadpleegd om aangifte onder nummer te kunnen plaatsen in de lijn van voorgenomen en gerealiseerd beleid en uitspraken te kunnen doen over de implementatie van deze procedure.

Om meer inzicht te krijgen in de implementatie van deze procedure zijn tien *mystery visits* uitgevoerd bij (middel)grote politiebureaus, is gesproken met tien hulpofficieren van Justitie (HovJ's) en is een survey uitgezet onder vijftien sectoren die tot de publieke taak gerekend worden. Verdiepende gesprekken zijn onder andere gevoerd met medewerkers uit het gevangeniswezen, de zorg- en de ov-sector. Ook is een survey uitgezet onder Officieren van Justitie (OvJ's) en is gesproken met negen OvJ's die één of meer zaken hebben behandeld waarbij sprake was van aangifte onder nummer. Tijdens deze gesprekken is ook aandacht besteed aan het juridische verloop van zaken waarin een verklaring onder nummer is afgelegd. Tot slot zijn interviews gehouden met medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN) en de Raad voor de Rechtspraak.

Om inzicht te krijgen in het aantal zaken waarin een verklaring onder nummer is afgelegd en het juridische vervolg van deze zaken, zijn administratiegegevens van de politie en het Openbaar Ministerie (OM) geraadpleegd. Deze gegevens hebben betrekking op de periode 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013.

Informatie die bij de politie is opgevraagd, richt zich onder andere op de rol van de persoon die een verklaring aflegt, de politie-eenheid waar een verklaring is afgelegd en de aard van het incident. Binnen de administratiegegevens van het OM is onder andere bekeken wie de zaak behandeld heeft, of en zo ja, welke straf is opgelegd en of tot het toekennen van een schadevergoeding is overgegaan. Analyses hebben betrekking op respectievelijk 243 incidenten bij de tien politie-eenheden en de landelijke eenheid, waarvan er 105 als zaak instroomden bij het OM.

De bevindingen in hoofdlijnen

In de volgende deelparagrafen gaan we in op de belangrijkste bevindingen van het onderzoek. In lijn met de hoofdvraag richten we ons achtereenvolgens op de implementatie, de toepassing, de overdracht en de resultaten van aangifte onder nummer.

Implementatie

Verschillende partijen in de strafrechtsketen hebben de regeling 'aangifte onder nummer' in een korte periode in hun (bedrijfs)processen moeten implementeren. Deze snelle implementatie heeft met name bij de politie tot aandachtspunten geleid.

Een belangrijke vaststelling is dat het lijkt uit te maken waar, in welke politie-eenheid, een burger het verzoek doet om onder nummer te verklaren. De mate waarin medewerkers Intake en Service en/of HovJ's op de hoogte zijn van de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer, en de te volgen procedure, verschilt. In de praktijk kan dit betekenen dat burgers en/of medewerkers met een publieke taak onterecht te horen krijgen dat zij geen verklaring onder nummer kunnen afleggen of hen een onjuist beeld van anonimiteitsbehoud in het onderzoeks- en strafproces wordt gegeven.

Ketenpartners en VPT-instanties zijn kritisch op de politie, die niet uniform en volledig geïnformeerd is over de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer, zo merkten wij op in interviews. Ook blijkt dat dit kan leiden tot een daling van de aangiftebereidheid bij personen waarvoor deze maatregel bij uitstek bedoeld is. Verschillende respondenten vragen – op grond van deze waarnemingen – met nadruk om meer aandacht voor de wijze van communiceren met potentiële aangevers. Zij moeten goed geïnformeerd worden over de verschillende opties voor het doen van aangifte om tot een weloverwogen afweging te kunnen komen over het al dan niet doen van aangifte onder nummer. De adviserende rol van de hulpofficier bij dit keuzeproces wordt door andere ketenpartners gewaardeerd, maar op de wijze (en kwaliteit) van uitvoering ervan is weinig zicht.

Toepassing

Tussen 1 oktober 2012 en 31 december 2013 werden 151 slachtofferverklaringen en 198 getuigenverklaringen onder nummer afgelegd rondom 243 incidenten. Het afleggen van een verklaring onder nummer is daarmee een mogelijkheid die tot dusverre beperkt wordt toegepast: bij 99,99 procent van alle incidenten waarbij (in ons land en over de onderzochte periode) een verklaring werd afgelegd waren de persoonsgegevens van de aangever of getuige "gewoon" toegevoegd; bij 0,01 procent van deze incidenten werd gekozen voor het afleggen van een verklaring onder nummer.

Het onderzoek laat zien dat niet alleen gerelateerd aan 'publieke taak' incidenten gebruikgemaakt wordt van de mogelijkheid van onder nummer kunnen verklaren. Ook slachtoffers en getuigen buiten de context van de publieke taakuitvoering zijn op de hoogte van deze optie en willen deze benutten. Wel is het aandeel incidenten met een onder nummer verklaring bij 'publieke taak' incidenten veel groter dan bij niet-publieke taak incidenten: 4,7 procent versus een aandeel kleiner dan 0,01 procent. Dit heeft mogelijk te maken met de actieve communicatie van de overheid over deze aangifteoptie specifiek richting publieke taak instanties.

Verklaren onder nummer gebeurt vooral bij geweldsincidenten. Bij 'publieke taak' incidenten valt dan op dat het vaker slachtoffers zijn die een verklaring onder nummer afleggen, terwijl het bij incidenten in andere contexten vaker getuigen zijn

die een verklaring onder nummer afleggen. Van de 243 incidenten met een verklaring onder nummer worden er 105 incidenten doorgezonden naar het OM. Naar verhouding gaat het hierbij iets vaker om incidenten die gerelateerd zijn aan de uitvoering van een publieke taak. In 66 gevallen wordt besloten tot een gang richting de rechter.

Aanhakend op het huidige gebruik en de waardering door slachtoffers/getuigen en ketenpartners, ligt het voor de hand om de maatregel minder als specifiek bedoeld voor medewerkers met een publieke taak maar meer als 'algemene maatregel' te communiceren.

Overdracht

Wanneer de politie een proces-verbaal van aangifte doorstuurt naar het OM, besluit deze instantie of er al dan niet tot strafvervolging wordt overgegaan. In onderhavig onderzoek zijn wij geen voorbeelden tegengekomen waarin een verklaring onder nummer werd afgelegd en de gewenste anonimiteit alsnog verloren ging als gevolg van administratieve of andere fouten. Wanneer persoonsgegevens zijn vrijgegeven in het proces lijkt dit – volgens de door ons gesproken personen van het OM, het slachtofferloket, de Raad voor de Rechtspraak en het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) – alleen met instemming van de aangever of getuige te zijn gebeurd.

Naast de overdracht tussen politie en OM, kunnen – afhankelijk van de impact van het delict en de uiteindelijke sanctie – ook andere partijen een rol hebben bij een incident waarin een verklaring onder nummer is afgelegd. Te denken valt daarbij aan SHN en het CJIB. Uit de door ons bestudeerde zaken blijkt dat meermaals is overgegaan tot het (gedeeltelijk) toekennen en uitkeren van een civiele vordering of schadevergoeding. Bij de uitkering daarvan zijn voor zover bekend geen belemmeringen geconstateerd.

Resultaten

Van de 105 incidenten die vanuit de politie zijn doorgestroomd naar het OM, zijn er 66 voor de rechter gebracht. Ten tijde van het schrijven van de rapportage, is in 39 zaken een gerechtelijke uitspraak bekend. In een ruime meerderheid van deze 39 zaken (97%) is overgegaan tot strafoplegging. Bovendien is de identiteit van de aangever of getuige(n) die onder nummer verklaard hebben waar gewenst door de aangever of getuige(n) behouden gebleven, zo blijkt uit een survey onder OvJ's. De verklaringen konden in de voorkomende zaken zoals beoogd bijdragen en de toepassing ervan leidde vooralsnog niet tot het bekend worden van de identiteit van de aangever/getuige.

Het voorgaande leidt dan ook tot de conclusie dat de keten in staat lijkt om aangifte onder nummer selectief toe te passen voor incidenten waarbij de anonieme uitgangspositie praktisch gezien behouden kan blijven. Daarnaast lijkt een anonieme verklaring in de rechtsgang geen problemen op te leveren c.q. lijkt de procedure tegemoet te komen aan rechten van de verdachte.

Tot slot

Een logisch gevolg van het gegeven dat onder nummer verklaard wordt, is dat de naam van betrokken personen vervangen is door een nummer. Deze politiegegevens worden opgeslagen in het systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH), maar – zo stellen wij vast in dit onderzoek – zijn lastig te analyseren. Wanneer een selectie wordt gemaakt van alle incidenten in BVH waarin de naam van minimaal één van de betrokken personen is vervangen door een volgnummer, levert dit veel zaken op waarin géén verklaring onder nummer is afgelegd. Met andere woorden: zaken waarin sprake is van een verklaring onder nummer zijn op dit moment niet gemakkelijk te identificeren op basis van de informatie in de systemen. Dit is met het oog op toekomstig evaluatieonderzoek een punt van aandacht.

Summary

Crime reporting under number. Implementation, application and first results of the new regulation ‘Crime reporting under number’.

If someone becomes a victim of or witnesses a crime, he can report this to the police. In most cases the personal data of the informant are recorded in the official report. However, there are several ways of reporting a crime in which these data are not, or only partly, recorded in the report. An example in which personal data are not registered in the official report, is the process of ‘crime reporting under number’. This way of reporting – in which the name of the informant is replaced by a unique code – has existed since October 2012. The main goal of this way of reporting is to stimulate employees with a public function to report (also) in situations which they experience as threatening. However, ‘common’ citizens can normally also use this method.

On request of the Research and Documentation Centre (WODC) of the Ministry of Safety and Justice, a research has been conducted into the implementation and application of crime reporting under number. The performed research focusses on four subjects:

1. The number and the nature of the recorded reports and statements under number;
2. The legal actions in all reports and registrations under number;
3. The realization of anonymity during the investigation process and criminal proceeding;
4. The implementation as protocolled in regulations and procedures.

These subjects are divided into 21 sub-questions. The response to these sub-questions will be discussed in a separate chapter. In this summary we focus on sketching the applied research methods and answering the main question in the form of overall conclusions. The main question is as follows:

'To what extent and in what way is crime reporting under number applied and transferred by the various organizations in the criminal justice chain and what are the results?'

Research methods

Current literature and documentation were consulted to reconcile crime reporting under number with the proposed and realized policy, and to pronounce upon the implementation of this procedure.

In order to gain more insight into the implementation of this procedure, ten mystery visits were carried out at large and medium-sized police stations, ten assistant prosecutors (Dutch: HovJ's) were inquired and a survey was circulated among fifteen sectors that employ persons with a public function. Deepening conversations were held with for example prison staff, employees of the health care sector and the public transport sector. A survey was also circulated among public prosecutors and also nine public prosecutors, who have handled one or more cases in which crime reporting under number was involved, were inquired. During these interviews attention was also paid to the legal development of cases in which a statement under number was given. Finally, interviews where held with employees of Victim Support Netherlands (Dutch: SHN) and the Council for the Judiciary.

In order to gain insight into the number of cases in which a statement under number was given and into the legal development of these cases, administrative records of the police and the Public Prosecution Service (PPS) were consulted. These records cover the period from 1 October 2012 until 31 December 2013 inclusive.

Information retrieved from the police focusses, among other things, on the role of the person who gives a statement, the police unit where a statement is given and the nature of the incident. The administrative data of the PPS has been examined to see, for example, who handled the case, or a penalty (and what kind of penalty) was imposed and if so, compensation was allowed. Analyses refer to respectively 243 incidents at the ten police units and the national police unit, of which 105 enter the PPS as a case.

Outlining the findings

In the next subsections we will discuss the key findings of the research. In accordance with the main question we focus on the implementation, the application, the transfer and the outcomes of crime reporting under number respectively.

Implementation

Several parties in the criminal justice chain had to implement the regulation 'crime reporting under number' over a short period of time in their (working) processes.

This rapid implementation has led to points requiring attention, particularly within the police. An important conclusion is that it seems to be significant where, in which police unit, a civilian requests to give a statement under number. The degree to which employees of Intake and Service and/or assistant prosecutors are acquainted with the possibility to report a crime under number and the appropriate procedure, differs. In practice this could mean that civilians and/or employees with a public function are wrongly told that they cannot give a statement under number or that they are given an inaccurate view of retaining anonymity in the investigation process and criminal proceedings.

From the interviews we noticed that chain partners and sectors that employ persons with a public function are critical of the police, who are not uniformly and fully informed about the possibility to report a crime under number. It also appears that this can lead to a decline in the willingness to report in persons for whom this measure is pre-eminently intended. Based on these observations, several respondents insist that more attention will be paid to the way of communicating with potential informants. They must be well-informed about the various reporting options in order to come to a well-considered decision whether to report or not to report a crime under number. The advising role of the assistant prosecutor in this choice process is appreciated by other chain partners, however, there is little insight into the way (and quality) of the implementation.

Application

Between 1 October 2012 and 31 December 2013, 151 victim statements and 198 witness statements under number were given about 243 incidents. Giving a statement under number is therefore a possibility which is, as yet, restrictively applied: in 99.99 percent of all incidents in which (in the Netherlands and during the research period) a statement was given, the personal data of the informant or witness were 'simply' added; in 0.01 percent of these incidents it was decided to give a statement under number.

The research shows that not only in incidents related to a public function the possibility to give a statement under number is applied. Also victims and witnesses outside the framework of the public function implementation are acquainted with this option and want to apply this. Nevertheless, the share of incidents with a statement given under number is much higher in 'public function' incidents than in non-public function incidents: 4.7% versus a share less than 0.01 percent, which is probably caused by the government's active communication about this reporting option, specifically towards public sector bodies.

Particularly in violent incidents a statement under number is given. We notice in public function incidents that there are more victims giving a statement under

number, while in incidents in other situations the number of witnesses giving a statement under number, is higher.

From the 243 incidents with a statement under number, 105 incidents are transferred to the PPS. Comparatively, it concerns a few more incidents related to the implementation of a public function. In 66 cases it is decided to go to court.

Anticipating the current use and the appreciation by victims/witnesses and chain partners, it is obvious that the measure should be less intended particularly for employees with a public function and may be communicated as a more 'general measure'.

Transfer

When the police transfer a report to the PPS, this body decides if a criminal proceeding will be instituted. In the current research we did not come across examples in which a statement under number was given and the demanded anonymity was still lost due to administrative or other mistakes. When personal data are revealed during the process, this could only have occurred with the approval of the informant or witness, according to the people we spoke with from the PPS, Victim Services (Dutch: het Slachtofferloket), the Council for the Judiciary and the Central Judicial Collection Agency (Dutch: CJIB).

Next to the transfer between police and PPS, and depending on the impact of the offence and the ultimate sanction, other parties can also play a role in an incident, in which a statement under number was given. These could include SHN and the CJIB. The cases we examined show that more than once a civil claim or compensation was (partially) awarded and paid. So far, no obstructions have been detected at payment.

Results

From the 105 incidents which are forwarded from the police to the PPS, 66 are brought to court. At the time of writing the report, in 39 cases a court ruling was known. In a large majority of these 39 cases (97%) a sanction was inflicted. Furthermore, the identity of the informant or witness(es) who gave a statement under number as demanded by the informant or witness(es) was kept, so a survey among public prosecutors shows. The statements could, as intended, contribute to the upcoming court cases and the implementation did not lead, as yet, to uncovering the identity of the informant/witness.

The foregoing leads to the conclusion that the chain seems to be capable to selectively apply crime reporting under number for incidents where the anonymous base, in practice, can be kept. Furthermore, an anonymous statement seems to pose no problems in court; neither seems the procedure to give in to the rights of the defendant.

In conclusion

A logical consequence of the idea of crime reporting under number, is that the name of the persons involved is replaced by a number. These police data are stored in the police registration system BVH. However – as we conclude from this research – these data are difficult to analyze. When a selection is made of all incidents in BVH in which the name of at least one of the involved persons is replaced by a tracking number, this will provide many cases where no statement under number was given. In other words: cases with statements under number are not easy to identify based on the information in the systems at this moment. This is, in view of future evaluation research, a point which requires attention.

1 Inleiding

Een hoge aangiftebereidheid is van belang voor de vervolging van zoveel mogelijk overtredingen en misdrijven. Sommige slachtoffers of getuigen willen echter alleen aangifte doen of een verklaring afleggen als hun identiteit geheim blijft. Bijvoorbeeld omdat ze bang zijn voor – represailles door – de dader of omdat ze bang zijn dat een afgelegde verklaring anderszins negatief uitpakt, bijvoorbeeld in de context van het werk (Openbaar Ministerie, 2012a, 2012b).

In dergelijke situaties kan worden bezien of gebruikgemaakt kan worden van de mogelijkheid om (deels) anoniem aangifte te doen, dan wel (deels) anoniem een verklaring af te leggen. In de handleiding 'Opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring' van het Openbaar Ministerie (OM) staat hoe dat kan (Openbaar Ministerie, 2012a). Er zijn vier mogelijkheden[1]:

1. het afleggen van een 'verklaring onder domicilie' (waarbij de verklaring wel op naam staat, maar zonder de eigen adresgegevens);
2. het doen van 'aangifte onder nummer' (waarbij de naam en de adresgegevens van de aangever worden vervangen door een uniek nummer dat alleen bij de politie bekend is);
3. het aanvragen/vorderen van de status 'beperkt anonieme getuige' op een later moment in het strafrechtelijk proces;
4. het op een later moment (in het strafrechtelijk proces) aanvragen/vorderen van de status 'bedreigde getuige'.

De mogelijkheid van aangifte onder nummer bestaat nog niet zo lang (vanaf 1 oktober 2012) en wordt met dit onderzoek voor het eerst geëvalueerd. Deze inleiding bespreekt de achtergronden, de doelstelling en de onderzoeksvragen van het onderzoek en zet uiteen welke onderzoeksactiviteiten zijn uitgevoerd om de onderzoeksvragen te beantwoorden.

1.1 Beleidscontext en centrale begrippen

De invoering van de mogelijkheid van aangifte onder nummer moet begrepen worden binnen de context van de aanpak van geweld tegen mensen met een publieke taak. Op 23 mei 2012 komt het onderwerp aan bod tijdens een Algemeen Overleg over veilig werken in de zorg. Het kunnen doen van aangifte onder nummer wordt hier genoemd als wijze om de aangiftebereidheid in deze sector te verhogen. De minister van Veiligheid en Justitie zegt toe met een regeling 'aangifte onder nummer' te komen. Hij scherpt deze toezegging vervolgens aan (tijdens een Algemeen Overleg over de Veilige Publieke Taak (VPT) op 5 juni 2012) door aan te geven dat deze regeling "uiteraard" niet alleen voor de zorgsector zal gelden, maar ook daarbuiten.[2] Op 5 september 2012 wordt de komst van de nieuwe regeling officieel aangekondigd. De minister geeft in de Tweede Kamer aan ervan overtuigd te zijn dat door het invoeren van aangifte onder nummer *"tegemoet wordt gekomen aan de belangen van slachtoffers en dat dit een positief effect heeft op de aangiftebereidheid"*.[3] Aangifte onder nummer wordt daarbij gepresenteerd als een variant die een plaats heeft *"tussen de lichtste variant van anonimiteit (domiciliekeuze) en de zwaarste varianten van anonimiteit (de beperkt anonieme getuige en de bedreigde getuige)"*.[4] Deze tussenvariant moet opvangen dat de zwaarste varianten voor burgers slecht bereikbaar zijn, omdat slechts weinig situaties zich lenen voor deze regelingen.[5] Ten opzichte van de lichtste variant (van verklaren onder domicilie) voegt deze mogelijkheid toe dat de eigen persoonsgegevens niet meer in het proces-verbaal worden opgenomen. Daarmee biedt deze mogelijkheid meer waarborgen voor anonimiteit dan het afleggen van een verklaring onder domicilie. Mogelijk kan dit nog meer personen over de streep trekken om (toch) tot het afleggen van een verklaring over te gaan. De minister zegt de Kamer toe de implementatie van aangifte onder nummer goed te volgen en geeft het WODC opdracht om de resultaten en effecten van de invoering te laten evalueren.[6]

(Deels) anoniem aangifte doen of verklaren

Aangifte onder nummer krijgt, zoals hiervoor reeds aangegeven, een plaats naast drie al bestaande mogelijkheden waarmee (deels) anoniem een verklaring kan worden afgelegd. In de eerder genoemde handleiding van het OM (Openbaar Ministerie, 2012a) wordt benadrukt dat voor elke vorm geldt dat het voor de bewijsvoering in een strafzaak *altijd* van belang is dat er over *toetsbare* verklaringen beschikt kan worden. Verklaringen op naam voldoen hier eerder aan dan anonieme verklaringen. *"Derhalve zal niet altijd zonder meer (beperkte) anonimiteit worden aangeboden. Indien hiervoor gegronde redenen zijn kan het met name in geval van agressie en geweld aangewezen zijn om toch (beperkte) anonimiteit te verlenen."* (Openbaar Ministerie, 2012a). We lichten kort de mogelijkheden toe waaronder (gedeeltelijk)

anoniem een verklaring kan worden afgelegd, met nadruk op de verschillen tussen deze mogelijkheden. We baseren ons daarbij op de handleiding van het OM. Daar waar informatie gebaseerd is op andere bronnen, wordt dat vermeld.

1) Onder domicilie

Bij het afleggen van een verklaring onder domicilie is het niet noodzakelijk woon- en adresgegevens van de aangever of getuige te registreren. In plaats daarvan wordt een briefadres (domicilieadres) opgegeven van bijvoorbeeld het politiebureau, Slachtofferhulp Nederland (SHN) of de werkgever. Het woonadres van de aangever of getuige blijft dan onbekend, maar zijn of haar naam niet. De politieagent die de aangifte opneemt kan hierover in overleg met degene die verklaart toe besluiten. De zittingsrechter beslist vervolgens of deze mate van anonimiteit tijdens het strafproces wordt voortgezet.

2) Aangifte onder nummer

Bij 'aangifte onder nummer' wordt de naam van degene die de verklaring aflegt vervangen door een unieke numerieke code en worden adres- en woonplaatsgegevens niet in het proces-verbaal vermeld. Deze optie mag enkel gekozen worden na raadpleging van een Hulpofficier van Justitie (HovJ), die werkzaam is bij de politie. Het advies van deze HovJ is niet bindend, maar is gericht op het inschatten van de mogelijkheid en betekenis van anonimiteit in de voorliggende casus. Bij het strafrechtelijk vervolg blijven de persoonsgegevens van de aangever buiten het dossier, en zijn daarmee dus ook buiten beeld voor de verdachte en zijn/haar advocaat. Mocht het voor het opsporingsonderzoek of in een later stadium in het strafproces nodig zijn om de aangever nader te horen, dan wordt er altijd met de aangever afgestemd of deze (afgeschermd) wellicht nader wil verklaren. Indien afscherming van de identiteit niet in voldoende mate kan plaatsvinden en de aangever die anonimiteit niet wenst op te geven, is het aan de Officier van Justitie (OvJ) om te beslissen of de zaak verder wordt doorgezet. De persoon die onder nummer verklaard heeft, kan – in het geval de officier besluit een zaak door te zetten – haar of zijn anonimiteit (gedeeltelijk) verliezen (zie paragraaf 1.2).

3) Beperkt anonieme getuige (ex art. 190 lid 3 Sv/ art 290 lid 1 Sv)

Over het al dan niet toekennen van de status van beperkt anonieme getuige, kan de politie, wanneer deze een verklaring wil opnemen, *niet* zelfstandig beslissen (in tegenstelling tot de voornoemde twee opties). Hierover dient overleg met een OvJ plaats te vinden. Voordat een toezegging aan een getuige of aangever kan worden gedaan over het afschermen van (een deel van) zijn/haar identiteit, moet bovendien de beslissing van een rechter-commissaris worden afgewacht.[7] De zittingsrechter – i.c. de rechter-commissaris of de zittingsrechter – is verplicht de identiteit van de

getuige vast te stellen door naar diens persoonsgegevens te vragen. Binnen deze procedure kan de zittingsrechter ambtshalve, maar ook op initiatief van het OM, de verdediging of de getuige zelf, besluiten van het vragen naar deze gegevens af te zien. Aanleiding kan bijvoorbeeld zijn dat er een gegrond vermoeden bestaat dat het verstrekken van persoonsgegevens leidt tot overlast of belemmering in de uitoefening van beroep of ambt. Er zijn geen beperkingen gesteld aan het verhoor ter zitting, buiten het gegeven dat een getuige vragen over zijn identiteit niet hoeft te beantwoorden. (Dreissen & Nauta, 2012).

4) Bedreigde getuige (art. 226a Sv)

De status van bedreigde getuige ten slotte, kan alleen verleend worden door een rechter-commissaris. Dit betekent dat de politie hier niet zelfstandig over kan beslissen en er altijd overleg met een OvJ moet plaatsvinden. Is de status van bedreigde getuige eenmaal door de rechter-commissaris definitief verleend, dan is deze onherroepelijk.[8] De rechter-commissaris beoordeelt of een getuige als 'bedreigde getuige' kan worden aangemerkt op basis van drie criteria die het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) gesteld heeft.[9] Een verzoek tot het toekennen van de status van bedreigde getuige kan worden gedaan door het OM, de verdediging of een getuige zelf. Wanneer een rechter-commissaris een getuige de status van bedreigde getuige toekent, hoeft deze niet op de openbare terechtzitting te verschijnen. Een eventueel verhoor dient dusdanig te worden uitgevoerd dat de identiteit van de getuige verborgen blijft. De rechter-commissaris kan bepaalde vragen maar ook rechtstreekse bevraging beletten (Dreissen & Nauta, 2012).

Aanvullende opties

Voor de volledigheid moeten we hier vermelden dat getuigen of slachtoffers ook anoniem *melding* kunnen maken van een strafbaar feit zonder dat zij vervolgens een *verklaring* afleggen. Dat kan bij *Meld Misdaad Anoniem* (een dienst van NL Confidential). Een dergelijke melding heeft geen juridische betekenis, maar kan wel als "sturingsinformatie" gebruikt worden door de politie (Openbaar Ministerie, 2012a).

Daarnaast is *aangifte door de werkgever* ook een vorm die extra afscherming van een slachtoffer of getuige kan inhouden, maar dit is op zichzelf geen vorm van anonieme aangifte. Als de werkgever aangifte doet, zullen diens gegevens in het proces-verbaal worden opgenomen. De gegevens van de werknemer kunnen in bepaalde gevallen dan geanonimiseerd worden opgenomen in het proces-verbaal, bijvoorbeeld onder domiciliekeuze of onder nummer.[10]

De zogeheten *afgeschermde getuige* (art. 226n Sv) ten slotte is wel een anonieme getuige, maar hiermee wordt uitdrukkelijk gedoeld op personen die over AIVD-informatie beschikken. Omdat deze regeling niet voor burgers beschikbaar is, is

deze niet opgenomen in de handleiding 'Opnemen (deels) anonieme aangifte/verklaring' van het OM.[11]

Box 1 – Belangrijke begrippen

Hieronder lichten we enkele begrippen toe die in dit rapport veel gebruikt worden.

- *Aangifte doen* is het melden van een strafbaar feit bij de politie door het afleggen van een verklaring. Aangifte kan worden gedaan door het slachtoffer, maar ook door iemand die getuige is van een strafbaar feit. We noemen deze persoon dan een *aangever*.
- Een *slachtoffer* is diegene die *"als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden."* (art. 51a lid 1 Sv). Een slachtoffer legt een *slachtofferverklaring* af.
- Een *getuige* is diegene die informatie heeft over een strafbaar feit (bijvoorbeeld uit eigen waarneming) maar hiervan geen slachtoffer is. Een getuige legt een *getuigenverklaring* af.
- Het *proces-verbaal van aangifte* is de verklaring via welke de politie voor het eerst over informatie beschikt op grond waarvan een verdachte vervolgd kan worden. Het proces-verbaal van aangifte kan zowel een getuigen- als een slachtofferverklaring zijn.
- Een *incident* is een gebeurtenis waarover de politie een verklaring opneemt, of dit nu onder nummer gebeurt of op een andere wijze.
- Wanneer een incident instroomt bij het OM en aan een strafrechter wordt voorgelegd, spreken we van een *zaak*.

1.2 Werkproces aangifte onder nummer

De politie en het OM, maar ook verschillende andere partners in de strafrechtketen, hebben in werkprotocollen vastgelegd hoe in voorkomende gevallen van 'aangifte onder nummer' moet worden gehandeld. We vatten de kern van deze protocollen hieronder samen.

Opmaak proces-verbaal

Wanneer een aangever of getuige aangeeft een verklaring onder nummer te willen afleggen, moet er een HovJ ingeschakeld worden (Openbaar Ministerie, 2012b). De HovJ is een opsporingsambtenaar in dienst van de politie met enkele aanvullende strafrechtelijke bevoegdheden, waaronder het bevelen tot inverzekeringstelling van een verdachte. Bij een verzoek om het afleggen van een verklaring onder nummer

gaat de HovJ in gesprek met de aangever of getuige en geeft deze een advies over de haalbaarheid en wenselijkheid van deze optie. Zo wordt beoordeeld of de situatie het niet op voorhand al onmogelijk maakt om een bepaalde afscherming te bieden, bijvoorbeeld als de identiteit van de betreffende persoon al bekend is bij de verdachte. Daarnaast moet de verklaring voldoende aanknopingspunten bevatten voor het opsporingsonderzoek en wordt bekeken of de 'op nummer'-variant echt nodig is of dat er ook een andere vorm van aangifte kan worden ingezet. Daarbij wordt gekeken naar elementen als de relatie tussen aangever/getuige en verdachte, de kans op represailles, de aard en ernst van het delict, het aantal andere getuigen en antecedenten van de verdachte. Het advies van de HovJ is niet bindend. Bij een negatief advies kan de aangever alsnog besluiten om een aangifte onder nummer door te zetten. Strafrechtelijk heeft dit dan echter weinig betekenis: de OvJ zal naar alle waarschijnlijkheid niet-ontvankelijk pleiten of de zaak wordt mogelijk geseponeerd (Openbaar Ministerie, 2012a).

Registratie bij de politie

Wanneer het afleggen van een verklaring onder nummer als passende optie wordt gezien, kan deze verklaring worden opgenomen en verwerkt in het politieregistratiesysteem. Een verklaring onder nummer wordt op een andere manier verwerkt dan een 'normale' aangifte. Normaliter worden de personalia van de aangever of getuige en diens verklaring in hetzelfde kader geregistreerd. Bij een verklaring onder nummer registreert de politie het nummer en de verklaring in het openbare, voor alle politiemedewerkers toegankelijke gedeelte van het politieregistratiesysteem. Deze informatie belandt uiteindelijk ook in een dossier. Persoonsgegevens worden in een afgeschermde persoonskaart geregistreerd.

Raadpleegbaarheid van gegevens

Omdat rechercheurs achteraf informatie willen (of moeten) verifiëren bij de aangever of getuige, zijn de persoonsgegevens van aangevers en getuigen onder nummer beschikbaar voor rechercheurs en andere politiemedewerkers. Voor andere organisaties in de strafrechtketen, zoals het OM, de rechtbank en SHN, is de afgelegde verklaring geheel anoniem. Deze instanties beschikken alleen over de unieke code die aan de verklaring gekoppeld is (Openbaar Ministerie, 2012b).

Alleen het slachtofferloket (waarin de politie, het OM en SHN samenwerken om slachtoffers van misdrijven te ondersteunen), kan de unieke numerieke code aan de persoon die de verklaring onder nummer heeft afgelegd, koppelen. Het slachtofferloket is dan ook een centraal punt in het werkproces. Alleen met toestemming van de aangever of getuige kunnen zij diens persoonsgegevens verstrekken aan andere partners in de strafrechtketen. Communicatie tussen het OM en de aangever – bijvoorbeeld over het verloop van de strafzaak, opgelegde sancties en eventu-

ele schadevergoedingen – verloopt daarom enkel via het slachtofferloket (Openbaar Ministerie, 2012b).

Vervolging

De verdediging van de verdachte krijgt geen persoonsinformatie wanneer aangifte onder nummer is gedaan of een getuigenverklaring onder nummer is afgelegd. Wel kan de verdediging – wanneer nog geen sprake is van strafvervolging – een aanvraag voor informatie indienen bij de OvJ. Wanneer sprake is van vervolging van een verdachte, kan de rechter-commissaris of strafrechter gelasten, al dan niet op verzoek van de verdediging, dat de identiteit van de aangever of getuige bekend wordt gemaakt en/of deze ter zitting dient te verschijnen. Wanneer deze situatie zich voordoet, zal de OvJ in overleg met de aangever bepalen op welke wijze een verhoor kan plaatsvinden. Daarbij bestaat de mogelijkheid dat de procedure voor de beperkt anonieme getuige (zie paragraaf 1.1) wordt toegepast. Indien dit overleg niet tot een oplossing leidt en/of een aangever of getuige de in een eerdere fase toegekende anonimiteit niet wil opgeven, maakt de OvJ een beslissing over het doorzetten of stopzetten van de strafzaak. Het belang van de aangever of getuige en het belang van de strafzaak staan bij het nemen van deze beslissing centraal.[12] Wanneer een OvJ besluit de strafzaak door te zetten, betekent dit dat een getuige of aangever verplicht is ter terechtzitting te verschijnen. Afscherming zou in die gevallen dan nog kunnen plaatsvinden door verhoor via videoconferentie of door het toepassen van vermomming. Ook kan eventueel nog tegemoetgekomen worden aan de wensen van een aangever of getuige door bijvoorbeeld alsnog voor de optie 'onder domicilie' te kiezen. Van een volledig verlies van de aanvankelijk verleende anonimiteit is in dergelijke situaties dan ook niet per definitie sprake.

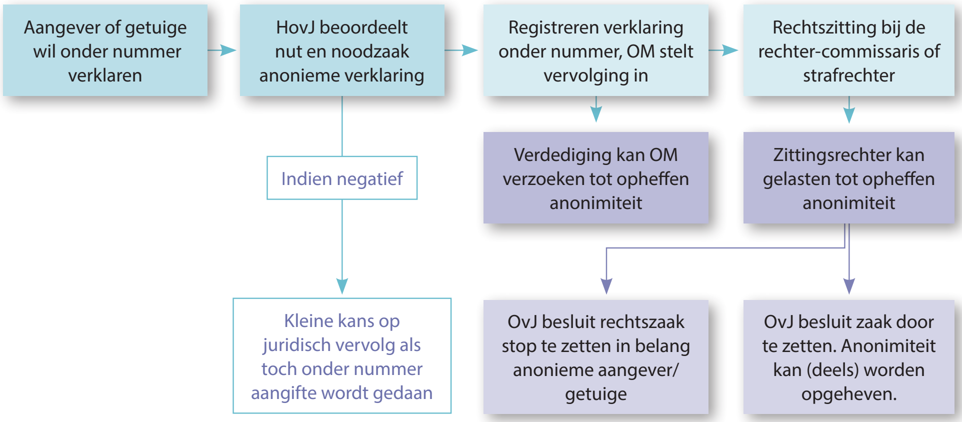
In figuur 1.1 (volgende pagina) staan de relevante processen op het gebied van verklaren onder nummer visueel weergegeven. Daarin is zichtbaar gemaakt op welke momenten de persoon die onder nummer heeft verklaard, mogelijk verzocht en uiteindelijk zelfs gevorderd kan worden om de verkozen anonieme positie (deels) op te heffen.

Schadevergoeding

Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) is de laatste schakel in het strafproces indien de rechter een getuige of slachtoffer een schadevergoeding toekent. De wijze waarop het CJIB bij onder nummer zaken de casus aangeleverd krijgt door het OM, is standaard anoniem ("als nummer") en overdracht geschiedt enkel handmatig via de contactpersoon van het OM. De onder nummer zaken worden dus niet automatisch doorgezet via het (GPS-)systeem, zoals dat normaal (voor zogenaamde "standaardzaken") gebeurt. Deze bijzondere behandeling van onder nummer zaken is vastgelegd in procesafspraken.[13] Als de aangever hiervoor toestemming geeft, kan

het CJIB vervolgens via het slachtofferloket de beschikking krijgen over de relevante persoonsgegevens en betrokken partijen informeren over de schadeafhandeling. Dit proces kan eventueel ook via een gemachtigde of andere vertegenwoordiger van de aangever verlopen, als de aangever of de getuige dit wenst.

Figuur 1.1. Het proces van verklaren onder nummer schematisch weergegeven van verklaring tot rechtszaak.



1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen

De minister van Veiligheid en Justitie wil, anderhalf jaar na invoering, een gedegen inzicht verwerven in de implementatie en de toepassing van de regeling 'aangifte onder nummer'. Er is daarom aan het WODC verzocht om uitvoering van een onderzoek, gericht op beantwoording van de vraag:

> *In welke mate en op welke wijze wordt aangifte onder nummer door de verschillende organisaties in de strafrechtketen toegepast en overgedragen en wat zijn de resultaten daarvan?*

Met het onderzoek wordt voldaan aan de toezegging van de minister van Veiligheid en Justitie aan de Tweede Kamer over de evaluatie van aangifte onder nummer.[14] Het onderzoek heeft een procesbeschrijvend karakter en is vooral inventariserend bedoeld, mede gezien de relatief korte periode sinds inwerkingtreding. De hoofdvraag is door het WODC nader uitgewerkt in onderzoeksvragen, verdeeld in vier clusters:

A. Vragen gericht op het verkrijgen van een beeld van het aantal en de aard van de opgenomen aangiften en verklaringen onder nummer vanaf 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013:

1. Hoeveel aangiften en verklaringen onder nummer werden er de onderzoeksperiode (1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013) gedaan? (daarbij onderscheid makend naar drie soorten: aangiftes door slachtoffers zelf, verklaring als getuige door slachtoffer zelf en verklaring als getuige door collega of derde)
2. Welk "deel van het geheel" omvatten deze aantallen op het totaal aantal aangiften en verklaringen in Nederland in die periode?
3. Welk deel van de aangifte of verklaringen onder nummer werd gedaan in casus waarbij het slachtoffer uitvoerder was van een publieke taak en hoe verhoudt zich dat ten opzichte van de verhoudingspercentages ten aanzien van alle aangiften en verklaringen in de onderzoeksperiode?
4. In welke mate zien we dat de verschillende beroepsgroepen met een publieke taak, zoals onderscheiden in de *surveys* die zijn gehouden in het kader van het landelijke programma Veilige Publieke Taak (VPT), gebruikmaken van de mogelijkheid van aangifte/verklaring onder nummer?
5. Hoe zien verhoudingspercentages er verder uit wanneer er ook nog onderscheid wordt gemaakt naar de belangrijkste delictscategorieën?
6. Welk deel van de relevante aangiftes van werknemers met en zonder een publieke taak wordt door de recherche behandeld?

B. Vraag gericht op het in beeld brengen van wat er in de OM-registratie is vastgelegd over het juridische vervolg bij alle aangiften en registraties onder nummer:

7. Wat is bekend over de strafoplegging en de uitkering van schadevergoeding in de voorkomende zaken met aangiften en/of verklaringen onder nummer vanaf 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013?

C. Vragen gericht op het helder krijgen van de houdbaarheid van de geboden anonimiteit gedurende het gehele onderzoeks- en strafproces:

8. Hoe vaak en in welke fase van opsporing en vervolging wordt de identiteit van de aangever opgevraagd door andere procespartijen?
9. Hoe vaak wordt de anonimiteit daarbij wel/niet opgeheven en wordt het slachtoffer daarbij vooraf om toestemming gevraagd?
10. Hoe vaak en in welke fase van opsporing en vervolging wordt de identiteit van de aangever onbedoeld of vroegtijdig bekend?

11. Door wie of welke oorzaken raakt de identiteit van de aangever onbedoeld of vroegtijdig bekend en wat zijn hiervan de gevolgen?
12. Hoe vaak worden ter zitting aanvullende maatregelen getroffen ter bescherming van de anonimiteit van het slachtoffer?
13. Welke maatregelen zijn dat en zijn die afdoende ter bescherming van de anonimiteit van het slachtoffer?

D. Vragen gericht op het beschrijven en beschouwen van de implementatie van werkwijzen zoals geprotocolleerd in voorschriften en procedures voor politie en justitie:

Proces van aanvragen

14. In welke mate zijn de medewerkers die aangiftes opnemen bekend met de mogelijkheden, procedures en relevantie?
15. In welke mate worden de aangiftemogelijkheden kenbaar gemaakt en/of aangeboden aan werknemers/werkgevers met/zonder publieke taak?

Proces van beoordelen

16. Welk deel van de verzoeken tot deze aangiftes onder nummer wordt voorgelegd aan en beoordeeld door de (hulp)officier van justitie?
17. In welke mate beoordeelt de (hulp)officier van justitie de verzoeken op de vijf aspecten of spelen ook andere redenen een rol en, zo ja, welke?
18. Aan welke categorieën slachtoffers wordt in de praktijk toegestaan om (de verschillende vormen van) aangifte onder nummer te doen?
19. Welk deel van de verzoeken wordt afgewezen en gehonoreerd en om welke redenen?

Proces van opsporen en vervolgen

20. Hoe verlopen de processen en werkzaamheden voor aangiftes onder nummer binnen de verschillende organisaties?
21. Hoe verloopt de overdracht van aangiftes onder nummer tussen de verschillende organisaties?

1.4 Onderzoeksmethoden

In deze paragraaf gaan we nader in op de gehanteerde onderzoeksmethoden. We bespreken ze kort en geven per onderzoeksmethode aan waarom (ter beantwoording van welke onderzoeksvragen) deze werd ingezet.

1.4.1 Analyse administratiegegevens van politie en OM

Bij de politie en het OM hebben we administratiegegevens verzameld over incidenten waarbij in de periode van 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013 een verklaring onder nummer gedaan is, teneinde de onderzoeksvragen in thema's A en B te kunnen beantwoorden.

Politie

Politiegegevens worden opgeslagen in het systeem Basisvoorziening Handhaving (BVH). Een persoon die onder nummer een verklaring aflegt, behoort in dit systeem onder een uniek nummer geregistreerd te staan. Om inzichtelijk te krijgen hoeveel verklaringen onder nummer in de periode 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013 zijn afgelegd, is op dit kenmerk (de toegekende unieke persoonsnummers) een eerste selectie verricht.[15] Geselecteerd werden alle registraties in BVH waarbij de achternaam van minimaal één van de genoemde personen is vervangen door een nummer. In het verkregen bestand bleken echter veel registraties te zitten die weliswaar onder nummer waren, maar die niets te maken hadden met het doen van aangifte onder nummer. De grootste categorieën van 'valse hits' bleken te zijn:

a. incidenten waarbij de geanonimiseerde 'persoon' een bedrijf blijkt te zijn. In deze gevallen was het KvK-nummer bij de achternaam ingevoerd;
b. incidenten waarbij de geanonimiseerde persoon in de registratie enkel in de rol van verdachte werd vermeld. Dit bleken in alle gevallen zaken te zijn waarbij de verdachte werd weggeschreven onder een nummer omdat de persoonsgegevens van die persoon onbekend waren;[16]
c. incidenten waarbij de geanonimiseerde persoon een nummer heeft gekregen gevolgd door de letters NN, of met ergens bij de persoonsverwijzing vermeld ZVWOVP (zonder vaste woon- of verblijf plaats).

De bovengenoemde categorieën werden uit de selectie gehaald. Dit resulteerde in een totaal van 337 BVH-registraties in de periode 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013. We stelden vervolgens echter vast dat er nog steeds zaken in de overgebleven selectie zaten die geen verklaringen onder nummer betroffen, maar waarbij de verklaring dus om een andere reden onder een nummer was weggeschreven.[17] Deze laatste "valse hits" zijn er ten slotte handmatig uit gefilterd: de onderliggende documentatie werd gelezen en vervolgens werd per incident genoteerd of er sprake was van één of meer verklaringen onder nummer.

Openbaar Ministerie

In totaal werden er op de bovengenoemde wijze 243 BVH-registraties als relevant bestempeld, in de zin dat werd vastgesteld dat sprake was van een verklaring onder

nummer. Deze zijn doorgezet naar het Management Informatie Centrum (MIC) van het OM. Hier is nagegaan welke informatie het OM in GPS en COMPAS[18] heeft vastgelegd met betrekking tot het juridische vervolg. In bijlage 1 staat vermeld welke informatie bij politie en het OM verzameld is. De politie- en OM-gegevens werden gecombineerd in een Excel-bestand en vervolgens in SPSS geanalyseerd. In de analyses is waar relevant een onderscheid gemaakt tussen werknemers met een publieke taak en overige partijen. Als iemand het slachtoffer is geworden van een strafbaar feit tijdens uitvoering van een publieke taak (zie voor definitie paragraaf 1.4.6), dan wordt er aan dit incident in de politieregistratie een zogenaamd VPT-label gekoppeld. Het aantal VPT-labels dat aan de 'onder nummer'-incidenten gekoppeld was, bleek echter dusdanig laag dat besloten werd alle 243 incidenten handmatig door te lopen om na te gaan of sprake was van een dergelijke (VPT) context. Voor het afbakenen van het begrip 'met een publieke taak' hanteren we de definitie van de "Eenduidige Landelijke Afspraken" (zie paragraaf 1.4.6 voor een nadere toelichting).

1.4.2 Minisurvey onder alle betrokken officieren gevolgd door interviews

De onderzoeksvragen die vallen onder thema C, beschouwen het verloop van de zaak en in het bijzonder of de aangever/getuige het gehele juridische traject zoals gewenst anoniem kon doorlopen. Dat laatste is onderzocht door het uitzetten van een minisurvey onder alle (51) OvJ's die een verklaring onder nummer zaak hebben behandeld in de door ons onderzochte periode. Aan deze 51 officieren is per mail de vraag voorgelegd of de gewenste anonimiteit gedurende het gehele juridische vervolg behouden heeft kunnen blijven, alsmede een verzoek tot een telefonisch interview om ervaringen met de betreffende zaak/zaken nader toe te lichten (zie bijlage 2). Om de respons te verhogen, zijn twee reminders verstuurd. Uiteindelijk hebben circa twee op de drie (n=34, 67%) OvJ's gereageerd. Van deze reacties bleken er uiteindelijk 22 bruikbaar, in die zin dat een ingevuld format werd geretourneerd. Er konden vervolgens verdiepende telefonische gesprekken gevoerd worden met negen (van de 22) OvJ's.

1.4.3 Literatuurrecherche en documentenanalyse

De literatuurverkenning die in het kader van dit onderzoek is verricht, richt zich specifiek op het kunnen plaatsen van dit onderzoek in de lijn van voorgenomen en gerealiseerd beleid, behandeling van het thema in de Tweede Kamer en de resultaten van eerder uitgezet onderzoek. De resultaten zijn verwerkt in de inleiding van dit rapport. Om de onderzoeksvragen die vallen onder thema D te kunnen beantwoorden, zijn documenten en protocollen over de invoering van aangifte onder nummer bij verschillende ketenpartners bestudeerd.

1.4.4 Interviews met partijen in de strafrechtsketen

Om de onderzoeksvragen die vallen onder thema's C en D te kunnen beantwoorden, zijn interviews gehouden met verschillende partijen. Ten eerste is gesproken met vertegenwoordigers van de Raad voor de Rechtspraak, het OM, de politie, SHN en het CJIB (zie bijlage 6). Daarnaast is per politie-eenheid een willekeurig geselecteerde HovJ geïnterviewd. En ten slotte is met negen OvJ's gesproken over de zaken die zij behandeld hebben (zie bijlagen 3 en 4 voor de gebruikte vragenlijsten) en is een aantal strafrechtadvocaten aangeschreven. Het betreft advocaten van (grotere) kantoren die zijn gespecialiseerd in strafrechtzaken. Geen van hen bleek echter in de praktijk geconfronteerd te zijn met een aangifte of verklaring onder nummer.

1.4.5 Mystery visits

Om onderzoeksvragen die betrekking hebben op het proces van aanvragen (thema D) te kunnen beantwoorden, zijn *mystery visits* uitgevoerd. De onderzoekers hebben in alle tien de politie-eenheden een (hoofd)bureau bezocht en aan medewerkers Intake en Service vragen gesteld over het doen van aangifte onder nummer. Vragen zijn gesteld conform een vast protocol (zie bijlage 5). Indien mogelijk is op het bureau aanwezige documentatie meegenomen.

1.4.6 VPT-survey

Om onderzoeksvragen die betrekking hebben op thema D te kunnen beantwoorden, is een survey (verder: VPT-survey) uitgezet onder P&O-medewerkers van instanties met een publieke taak. In deze survey wordt gevraagd of personen bekend zijn met de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer en of zij hier ervaring mee hebben (zie bijlage 7).

Publieke taken zijn "overheidstaken en taken in het publiek belang die zijn ontleend aan de grondwettelijke opdracht tot overheidszorg".[19] Het gaat om taken die de overheid zelf uitvoert of kan laten uitvoeren. Het begrip 'medewerker met een publieke taak' is derhalve veelomvattend en kan uiteenlopen van (politie)ambtenaren tot onderwijzers, OV-personeel, receptionisten en facilitair dienstverleners.

De VPT-survey is toegespitst op de beroepsgroepen van het VPT-programma die veel externe contacten hebben. Het gaat in totaal om vijftien beroepsgroepen in zes sectoren (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 – VPT-beroepsgroepen met veel externe contacten

Veiligheid	Onderwijs	Openbaar vervoer
Arbeidsinspectie Belastingdienst Brandweer Gerechtsdeurwaarders Gevangeniswezen Politie	Primair onderwijs Voortgezet onderwijs	Treinpersoneel[20]
Zorg	**Sociale zekerheid**	**Openbaar bestuur**
Ambulance Ziekenhuizen	Sociale diensten UWV	Gemeenteraadsleden Burgemeesters

Voor acht beroepsgroepen[21] is een selectie gemaakt van twintig gemeenten waarin de survey naar de relevante instanties is verstuurd. De selectie van gemeenten werd gemaakt op basis van gemeentegrootte en was tevens gericht op het realiseren van landelijke spreiding. Getracht is te voorkomen dat overwegend instanties uit grote of juist uit erg kleine gemeenten aangeschreven zouden worden.[22]

Voor zeven beroepsgroepen bleek het selecteren van lokaal opererende instanties niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat vestigingen van instanties en/of bedrijven geconcentreerd zijn op enkele locaties in het land. Het gaat dan om 1) de arbeidsinspectie, 2) de belastingdienst, 3) het gevangeniswezen, 4) OV-personeel, 5) ambulance, 6) het UWV en 7) de ziekenhuizen. Adressen van deze instanties zijn geïnventariseerd en aangeschreven. In enkele gevallen is na overleg met de betreffende instantie (Arbeidsinspectie, Belastingdienst en het UWV) besloten de survey centraal te verspreiden en/of is met een contactpersoon aldaar gesproken. De vragenlijst is in juli 2014 per e-mail verzonden.

Eind augustus 2014 is het vragenlijstonderzoek, na het versturen van twee reminders, afgesloten. In totaal hebben we van 72 instanties reacties ontvangen, waarbij de vragen die wij stelden meestal door de aangeschreven P&O-medewerkers maar soms ook door de directie- en/of bij beleidsmedewerkers veiligheid werden beantwoord. Het aantal reacties uit kleinere en (middel)grote gemeenten was daarbij in balans. Er zijn vervolgens elf verdiepende interviews gehouden naar aanleiding van reacties op de survey, waarvan één met een slachtoffer dat anoniem aangifte heeft gedaan.

Tabel 1.2 – Overzicht van uitgezette surveys en reacties per VPT-groep in aantallen.

VPT-groep	**Surveys (n)**	**Reacties (n)**[23]
Ambulance	22	11
Arbeidsinspectie	Centrale uitvraag	1
Belastingdienst	Centrale uitvraag	1
Brandweer	20	7
Gerechtsdeurwaarders	17	5
Gevangeniswezen	20	5
OV-personeel	13	5
Politie	6	6
Primair onderwijs	20	6
Sociale dienst, gemeenteraadsleden, B&W	20	11
UWV	Centrale uitvraag	1
Voortgezet onderwijs	20	6
Ziekenhuizen	21	7
Totaal		**72**

1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken komen de resultaten van het onderzoek aan bod. Hoofdstuk 2 bespreekt de implementatie van de nieuwe regeling. Hoofdstuk 3 beschouwt de beschikbare informatie van de politie over inzet van de regeling, kijkende naar de eerste vijftien maanden na invoering. Het juridisch vervolg bij deze zaken komt vervolgens aan bod in hoofdstuk 4. Hoofdstuk 5 bespreekt het thema 'nut en noodzaak van de regeling'. In hoofdstuk 6 ten slotte worden de onderzoeksvragen beantwoord. De lezer met weinig tijd kan zich beperken tot het lezen van de samenvatting, die na het zesde hoofdstuk is toegevoegd.

> *In de rest van dit rapport spreken we ten behoeve van de leesbaarheid over verklaringen onder nummer. Wanneer een onderscheid wordt gemaakt tussen getuigen- en slachtofferverklaringen of wanneer het relevant is om aan te geven dat een verklaring een proces-verbaal van aangifte betreft, zullen we dit expliciet aangeven.*

Eindnoten

1. Zie paragraaf 1.2 voor een nadere toelichting.
2. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 29 282, nr. 168, p.1
3. Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 – 2012, 29 282, nr. 168, p.2
4. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, nr. 76, p.2,3
5. In 2011 werden de mogelijkheden van de beperkt anonieme getuige en de bedreigde getuige respectievelijk 83 en 9 keer toegepast (Dreissen & Nauta, 2012).
6. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 628, nr. 432, p.3
7. Handleiding (deels) anonieme aangifte/verklaring. Gedownload via www.rijksoverheid.nl.
8. Handleiding (deels) anonieme aangifte/verklaring. Gedownload via www.rijksoverheid.nl.
9. Het gaat respectievelijk om 1) concrete en objectieve aanwijzingen die leiden tot de noodzaak van het verborgen houden van de identiteit van de getuige, 2) de mate waarin de bewezenverklaring rust op de verklaring van de anonieme getuige en 3) de mate waarin een verdachte de mogelijkheid gehad heeft om de verklaring van de anonieme getuige te toetsen op juistheid en betrouwbaarheid.
10. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, nr. 76
11. Tweede Kamer, vergaderjaar 2012-2013, 33 400, nr. 76
12. Handleiding (deels) anonieme aangifte/verklaring. Gedownload via www.rijksoverheid.nl.
13. Interview vertegenwoordiger Slachtofferloketten OM; Nationale Politie (2012c).
14. Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 29 628, nr. 432, p.3
15. Een benadering vanuit de opgemaakte persoonskaarten bleek niet mogelijk, als ingang om alle verklaringen onder nummer landelijk in beeld te krijgen. Deze persoonskaarten bevinden zich in een afgeschermde omgeving, die niet op een landelijk niveau op inhoud bevraagd kan worden.
16. In tegenstelling tot incidenten met combinaties van rollen van bijvoorbeeld verdachte en getuige. Die bleken soms wel en soms geen casus te betreffen waarbij sprake was van een verklaring onder nummer. Deze incidentregistraties werden hierom in de selectie behouden.
17. In deze laatste handmatige slag kwamen – aanvullend op de eerder genoemde categorieën a t/m c – nog verschillende andere oorzaken naar voren voor de nummering van een persoon in de politieregistratie zónder dat sprake was van een verklaring onder nummer. Dit bleek het geval bij: d. registratie van zorgmeldingen ten aanzien van kinderen of zwangere vrouwen (c.q. 'ongeboren kinderen'); e. registratie van personen die gerelateerd aan een verdachte situatie werden gezien of aangehouden, maar zonder dat de persoonsgegevens konden worden genoteerd of sprake was van een vervolg waarbij die persoon werd gehoord / verhoord; f. registratie van personen die politiehulp hebben gehad vanwege bijvoorbeeld een verkeersongeval of omdat zij onwel waren geworden, maar waarbij de persoonsgegevens niet konden worden aangevuld; g. registratie van personen die anoniem melding doen van een bepaald feit, maar waarbij het geen vervolg heeft gekregen en er dus later ook geen verklaringen werden opgenomen; h. de registratie ten aanzien van het aantreffen van een overleden persoon; i. vermelding van het burger service nummer op de plaats van de achternaam; j. de registratie van personen die aangifte doen van vermissing van id-papieren; k. de registratie van een aangereden dier; l. de registratie van een melder van wie de naam als nummer werd genoteerd omdat deze door omstandigheden (noodsituatie) onbekend is gebleven. De eerstgenoemde categorieën kwamen regelmatig voor, de categorieën h t/m l slechts incidenteel.
18. Reguliere zaken worden verwerkt in GPS; maatwerkzaken zitten in COMPAS.
19. Eenduidige Landelijke Afspraken. Bij agressie en geweld tegen functionarissen met een publieke taak. Te downloaden via www.rijksoverheid.nl.
20. De beroepsgroep 'treinpersoneel' wordt in dit onderzoek uitgebreid met medewerkers van OV-bedrijven die tram-, metro- en/of buslijnen verzorgen. We spreken in de rapportage derhalve van OV-personeel.

21. Voor de sociale diensten, gemeenteraadsleden en burgemeester zijn dezelfde gemeenten benaderd. Hierbij is bij de afdeling P&O eerst gevraagd naar het beleid en vervolgens naar eventuele verschillen voor de verschillende beroepsgroepen.
22. Hiertoe is een overzicht van Nederlandse gemeenten en hun inwoneraantallen per 1 januari 2014 opgesteld. Per beroepsgroep zijn twintig surveys verspreid. Elke keer is de helft daarvan willekeurig verspreid onder (bedrijven binnen) 63 gemeenten, die gezamenlijk 50 procent van het totaal aantal inwoners van Nederland huisvesten. Per beroepsgroep is de andere helft van de surveys willekeurig verspreid onder de 340 overgebleven gemeenten.
23. In het geval van een centrale uitvraag, hebben we telkens één reactie 'gescoord'.

2 Implementatie van de nieuwe werkwijze

In dit hoofdstuk gaat het over hoe het proces 'aangifte onder nummer' is geïmplementeerd binnen de keten van opsporing en vervolging. Gekeken wordt naar (1) de chronologie van de invoering van de regeling, (2) of de instructie van ketenpartners tot de gewenste werkwijzen heeft geleid (en waarom wel/niet), en (3) wat de personen die wij spraken zelf als knelpunten in het proces van uitvoering benoemen.

2.1 Chronologie van opstart/de instructie van ketenpartners

Verschillende respondenten benadrukken dat de invoering van het werken met aangifte onder nummer, en het instrueren van de ketenpartners (politie en OM) daarin, in een korte tijd is gebeurd.[1] Op 5 september 2012 kondigt de minister van Veiligheid en Justitie in een brief aan de Tweede Kamer aan dat de regeling per 1 oktober 2012 gaat gelden.[2] Vervolgens is een landelijke projectleider 'aangifte onder nummer' aangesteld. Deze krijgt als opdracht om vóór 1 oktober 2012 alle betrokken ketenpartners te informeren over de mogelijkheid van aangifte onder nummer en de gehele keten vóór 1 november correct geïnstrueerd en geoutilleerd te krijgen.

2.1.1 Werkgroep

Direct volgend op de brief van de minister wordt in september 2012 aangekondigd dat de nieuwe regeling wordt ingevoerd.[3] Daarna pakt een landelijke werkgroep 'Implementatie Aangifte onder nummer' de uitwerking van de gewenste werkwijzen op. Deze werkgroep bestaat in eerste instantie uit een vertegenwoordiger van het Parket Generaal en de landelijk projectleider (zelf werkzaam bij de politie). Zij werken, in nauwe samenwerking met vertegenwoordigers van Voorziening tot samenwerking Politie Nederland (VtsPN) en de slachtofferloketten, conceptversies van werkinstructies uit. Een medewerker van de Staf van de kwartiermaker nationale politie ondersteunt hen hierbij.[4]

2.1.2 Werkinstructies

Het OM levert twee kerndocumenten op die als werkinstructies gelden voor het veld: een 'Handleiding opnemen (deels) anonieme aangifte / verklaring (2012H003)' en een 'Werkinstructie aangifte/verklaring onder nummer' (OM 2012a, 2012b). Hierin wordt aangegeven dat de werkwijze formeel per 1 november 2012 in werking zal treden.[5] Daarnaast wordt er een werkinstructie op maat gemaakt voor de infodesks van de politie.[6] Deze infodesks dragen zorg voor de aanmaak van het unieke nummer van de persoonskaart in een besloten BVH-registratie. Ook verbalisanten die het verhoor onder nummer doen en de HovJ's van de politie ontvangen een werkinstructie op maat.[7] Voor de slachtofferloketten ten slotte is een apart instructiedocument gemaakt, dat medio 2013 in gebruik is genomen.[8] SHN stelt op grond van deze documenten eigen richtlijnen op om met aangiften onder nummer om te gaan.[9]

In de instructiedocumenten van de politie wordt gemaand tot een terughoudende toepassing van de nieuwe regeling. Er staat: *"De mogelijkheid om onder nummer te verhoren, is alleen bedoeld voor uitzonderlijke gevallen en dient zo weinig mogelijk toegepast te worden."*[10] De politiedocumenten omschrijven de regeling als een regeling voor 'slachtoffers van geweld en agressie', terwijl in de OM-werkinstructie de brede toepasbaarheid van de regeling meer wordt benadrukt.[11] Verder wordt er in de brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal met nadruk aandacht gevraagd voor de communicatie richting slachtoffers en getuigen over dit onderwerp. Gevreesd wordt voor het wekken van "verkeerde verwachtingen" bij aangevers en getuigen "omdat de persoonsgegevens wel degelijk te achterhalen zijn". In de woordvoering "wordt dit toegelicht", zo geeft men aan, en wordt aangegeven dat er gesproken zal gaan worden over "beschermd aangifte doen".[12]

2.1.3 Deelprojectleiders

In de laatste weken van oktober 2012 worden er elf deelprojectleiders aangesteld: één per politie-eenheid en één voor de slachtofferloketten. Zij krijgen als taak toe te zien op en bij te dragen aan het zo breed en zo persoonlijk mogelijk communiceren van de handreikingen, aanhakend op de lokale infrastructuur. Die trekkersrol wordt niet hetzelfde en ook niet gelijktijdig opgepakt in elke regio. De landelijk projectleider geeft in een interview met ons aan dat in drie voormalige regiokorpsen de trekkersrol pas in de loop van 2013 goed op gang komt. De taakstelling is voor een ieder echter hetzelfde, namelijk ervoor zorgen dat: (1) vóór november 2012 een lokaal intranetbericht beschikbaar komt waarin verwezen wordt naar de handreikingen op PolitieKennisNet (politie) dan wel ZoOM/JKS (OM), (2) alle medewerkers een persoonlijk gerichte mail krijgen met een aandachtsvestiging en (3) alle afdelingshoofden in briefings- en overlegmomenten hieraan aandacht besteden in de vorm van een nieuwsmelding. In enkele eenheden wordt ook besloten tot

het organiseren van specifieke informatiebijeenkomsten over het onderwerp voor HovJ's.

2.1.4 Communicatie

Volgend op landelijke bekendmaking van de regeling en de verspreiding van werkinstructies in september 2012, wordt er een landelijke *factsheet* 'aangifte onder nummer' opgemaakt. Deze wordt vanaf juni 2013 gecommuniceerd door het landelijke VPT-programma.[13] Verder wordt er bewust *niet* geïnvesteerd in het communiceren over successen of knelpunten, bijvoorbeeld in de vorm van het uitbrengen van artikelen in vakbladen. De successen en knelpunten zijn wel onderwerp van gesprek in de werkgroep, om bij te kunnen sturen waar nodig. Pas na een landelijke evaluatie wil men verder investeren in communicatie op dit front.[14] In 2014 meldt de Minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer dat de politie zal nagaan bij welke eenheden de mogelijkheid om onder nummer aangifte te doen nog onvoldoende bekend is, om betrokken medewerkers gericht nader te kunnen informeren.[15]

2.1.5 Monitoring implementatieproces

Van begin november 2012 tot juni 2013 krijgen de deelprojectleiders in de tien politie-eenheden de rol als vraagbaak voor hun 'eigen' eenheid. Lastige zaken in de praktijk kunnen zo via hen bij de werkgroep terechtkomen. Ook wordt er door de landelijke implementatiewerkgroep in maart 2013 een evaluatiebijeenkomst georganiseerd voor de deelprojectleiders, gericht op het beschouwen van het implementatietraject, en is aan alle VPT-coördinatoren van politie en OM gevraagd om eventuele knelpunten in het proces met de landelijke werkgroep te delen.

De algemene conclusie van de werkgroep, op grond van de ervaringen in de eerste implementatiemaanden, is dat de werkwijze als solide kan worden beoordeeld en dat aanpassing van de uitgewerkte werkprotocollen niet nodig is. De werkgroep geeft aan dat de toetsingscriteria voor de HovJ's prima functioneren en niet aangescherpt hoeven te worden, werkinstructies voldoende zijn en aangevers/slachtoffers de persoonlijke adviesgesprekken met de HovJ's als plezierig ervaren. *"De advisering over alternatieven zoals aangifte door de werkgever of domiciliekeuze maakt dat veel aangevers/getuigen ook van deze alternatieven gebruikmaken. Van mogelijke geschillen zijn geen voorbeelden bekend."* [16]

Het overleg van de werkgroep spitst zich daarom vervolgens toe op de kwaliteit van de uitvoering en op het wegnemen van vragen over toepassingsmogelijkheden. Zo worden er met het slachtofferloket c.q. de administratie van de ressortsparketten afspraken gemaakt over de overdracht van zaken en het opvragen van gegevens, worden er met het CJIB afspraken gemaakt over het verhalen van eventuele schade (die in de procesbeschrijving van de slachtofferloketten zijn opgenomen), vindt *fine-tuning* plaats op de uitvoering binnen de slachtofferloketten (waar in het

begin iets mis ging met het koppelen van medewerkers aan zaken) en zijn er met de Koninklijke Marechaussee afspraken gemaakt om op gelijke wijze als bij de Nationale Politie gebruik te gaan maken van verhoor onder nummer.

In een tussenevaluatie adviseert de projectleider aan de korpsleiding om eind 2013 een landelijke evaluatie uit te voeren en op grond daarvan te beslissen over het gewenste vervolg.[17] In afwachting van de uitvoering van dat onderzoek worden door de projectleider 'aangifte onder nummer' in samenwerking met het OM tot eind 2013 zoveel mogelijk gegevens van politie en OM gebundeld over lopende zaken met een verklaring onder nummer. De projectleider adviseert de korpsleiding verder om niet te lang te wachten met het weer onder de aandacht brengen van het onderwerp aangifte onder nummer bij medewerkers, om te voorkomen dat de aandacht zou wegzakken (vanwege het kleine aantal voorkomende zaken) en om de inzichten uit de werkingspraktijk goed en helder richting aangevers c.q. getuigen te kunnen communiceren.[18]

In 2014 komen de deelprojectleiders van de eenheden niet meer samen. Zij krijgen andere taken toebedeeld. De projectleider neemt daarom de rol van vraagbaak voor het werkveld over. Sporadisch levert dat een telefoontje op, met veelal concrete, zaaksgerelateerde vragen. Bijvoorbeeld de vraag of aangifte onder nummer alleen bedoeld is voor slachtoffers van geweld. Grote kwesties komen er verder niet voorbij.[19]

2.2 De overdracht van gewenste werkwijzen

Om te inventariseren hoe de instructies zijn geland bij ketenpartners, zijn allereerst verspreid over het land tien *mystery visits* uitgevoerd bij middelgrote, willekeurig geselecteerde politiebureaus (één per eenheid). Bij deze bezoeken zijn de onderzoekers nagegaan welke informatie door medewerkers Intake en Service wordt verstrekt bij navraag over de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer (zie bijlage 5 voor het instructieformulier).

Vervolgens zijn enkele ketenpartners geïnterviewd die zicht hebben op het juridisch vervolg bij aangifte onder nummer zaken. Hoe werden zij geïnstrueerd? En hoe waarderen zij het implementatieproces?

2.2.1 Informatie aan de balie

In totaal zijn er vier varianten te onderscheiden in de wijze waarop medewerkers Intake en Service ons te woord hebben gestaan op onze vraag over de mogelijkheid van het doen van aangifte onder nummer (zie tabel 2.1). Deze gespreksvarianten worden hierna besproken.

Tabel 2.1 – Gespreksvarianten

Is het mogelijk om onder nummer aangifte te doen?	Aantal eenheden
Nee: AON onbekend, enige optie Meld Misdaad Anoniem	2
Nee/ja: eerste reactie nee, maar blijkt toch mogelijk	3
Ja: wel enige kennis	2
Ja: redelijk tot goed op de hoogte	3

1. Nee: AON onbekend, enige optie Meld Misdaad Anoniem

Bij de bezoeken in twee politie-eenheden is er op de vraag of het mogelijk is om aangifte onder nummer te doen, geantwoord dat dit niet mogelijk is en wordt geadviseerd een melding bij Meld Misdaad Anoniem ('M') te doen indien men anoniem wil blijven. In de ene eenheid heeft de politiefunctionaris helemaal geen kennis over het doen van aangifte onder nummer, in de andere eenheid wordt verteld dat aangifte onder nummer alleen voor getuigen en niet voor benadeelden / aangevers is bedoeld.

2. Nee/ja: eerste reactie nee, maar blijkt toch mogelijk

Bij de bezoeken in drie politie-eenheden is de eerste reactie dat het niet mogelijk is om aangifte onder nummer te doen. Tweemaal blijkt dit na tussenkomst of raadplegen van een collega wel mogelijk te zijn. In één eenheid luistert een politiefunctionaris mee met het gesprek, omdat er geen andere burgers aan de balie staan. Deze politiefunctionaris is in tegenstelling tot zijn collega wel op de hoogte van de mogelijkheid van aangifte onder nummer. Het proces wordt duidelijk uitgelegd, waarbij ook wordt aangegeven dat het de vraag is of anonimiteit tijdens het hele proces gegarandeerd kan worden. In een andere eenheid belt de politiefunctionaris naar de Officier van Dienst (OvD), omdat zij zelf geen kennis over aangifte onder nummer heeft. De OvD verwijst de medewerkster Intake en Service naar het intranet, waar deze procedure staat uitgelegd. Deze procedure wordt vervolgens aan de *mystery guest* voorgelezen. In één eenheid, ten slotte, is de mystery guest ontvangen door een medewerker van een beveiligingbureau. De eerste reactie van deze medewerker is dat aangifte onder nummer niet mogelijk is. Vervolgens vertelt hij dat dit wel kan, maar hij niet van de precieze procedure op de hoogte is. Na overleg met een collega wordt het telefoonnummer van 'M' verstrekt. Hij vertelt daarbij dat een aangifte onder nummer wel mogelijk is, maar dat hij dat niet kan beoordelen zolang hij niet weet om welk feit het gaat. Hoewel de mystery guest niet wil zeggen waarvan hij aangifte wil doen, blijft deze beveiligingsmedewerker daarop aandringen. Hij adviseert om toch een gewone aangifte te doen en meldt daarbij dat de tegenpartij niet te weten komt dat de mystery guest aangifte heeft gedaan.

3. Ja: wel enige kennis

Bij de bezoeken in twee politie-eenheden is er wel enige maar niet-volledige kennis over het doen van aangifte onder nummer. In beide gevallen wordt namelijk aangegeven dat aangifte onder nummer doen mogelijk is, maar ook dat dit enkel een mogelijkheid is voor bepaalde beroepsgroepen. In één eenheid wordt door de medewerkers Intake en Service – die onderling overleggen – ingeschat dat het doen van aangifte onder nummer voor de mystery guest daarom geen optie is. Het is voor de onderzoeker niet duidelijk waarop deze conclusie gebaseerd is.

4. Ja: redelijk tot goed op de hoogte

Bij de bezoeken in drie politie-eenheden is de kennis over het doen van aangifte onder nummer redelijk tot goed. In deze eenheden wordt aangegeven dat aangifte onder nummer tot de mogelijkheden behoort, hoewel het voorbehoud wordt gemaakt dat dit afhankelijk is van de ernst van het feit waarvan aangifte gedaan wordt en de precieze feiten en omstandigheden.[20] Het proces van verklaren onder nummer wordt in deze drie eenheden goed uitgelegd. Ook wordt aangegeven dat anonimiteit gedurende het hele strafproces niet gegarandeerd kan worden, en wordt dit aan de hand van een voorbeeld geïllustreerd. Zo kan de rechter het noodzakelijk vinden om een anonieme aangever te horen tijdens de zitting, waardoor de anonimiteit in het geding komt.

Concluderend

Hoewel de mystery visits geen representatief beeld van de praktijk weergeven, kan uit de mystery visits wel worden afgeleid dat medewerkers Intake en Service meermaals geen of onvolledige kennis hebben over aangifte onder nummer (verklaringen hiervoor komen in de volgende paragraaf aan bod). Bij de politiebureaus waar politiefunctionarissen wel op de hoogte zijn van aangifte onder nummer, valt op dat het vaak wordt afgeraden. Een belangrijke reden hiervoor is dat er volgens de politiefunctionarissen een grote kans bestaat dat de anonimiteit niet gewaarborgd kan blijven tijdens het strafproces. Hoewel dit een terechte nuance is, is het de vraag of hierover aan de balie geoordeeld kan worden zonder specifieke kennis over de achtergrond van het delict waarvan een burger aangifte onder nummer wil doen. Daarbij is die toetsende rol (in het proces van opname van aangifte onder nummer) in de beoogde werkwijze ook niet aan de balie belegd, maar bij de HovJ. Uitgaande van de protocollen zou men een open en informatieve houding verwachten bij de medewerkers Intake en Service, waarna een slachtoffer of getuige vervolgens naar de HovJ wordt doorverwezen voor een gesprek over het nut en de noodzaak van het onder nummer verklaren in de voorliggende casus.

De personen die wij spraken met betrokkenheid bij de juridische afwikkeling van zaken en bij slachtofferzorg bevestigen de bovenstaande observaties. Zo geven verschillende medewerkers van SHN aan dat zij concrete casus kennen waarbij de informatieverstrekking door medewerkers Intake en Service richting slachtoffers over verklaren onder nummer tekort schoot.[21] Een juridisch medewerker van SHN geeft aan dat dit recent ook is besproken in een vergadering met de groep juridisch medewerkers van SHN.

2.2.2 Het betrekken van de hulpofficier

De rol van de hulpofficier is essentieel in het werkproces van aangifte onder nummer. Deze heeft een toetsende en adviserende rol (zie paragraaf 1.2). Om zicht te krijgen op hoe de instructies op dit punt zijn geland, is in het kader van onderhavig onderzoek gesproken met tien HovJ's.[22] De HovJ is een opsporingsambtenaar in dienst van de politie met enkele aanvullende strafrechtelijke bevoegdheden, waaronder het bevelen tot inverzekeringstelling van een verdachte. Per eenheid heeft een telefonisch interview plaatsgevonden met één HovJ nadat hij/zij hiertoe per e-mail was benaderd.

Drie van de tien HovJ's die wij spraken geven aan geen instructies te hebben ontvangen. De zeven anderen geven aan per e-mail, via Politiekennisnet (PKN) of via het programma Veilige Publieke Taak (VPT) te zijn geïnformeerd. Uit de antwoorden van zes van deze personen blijkt dat er geen verdere aandacht aan het onderwerp is besteed. Zo stelt een respondent: *"We zijn niet geïnstrueerd, maar hebben eind 2012 een mailtje over de regelgeving gehad. Informatie is wel vindbaar op PKN, maar verder niet actief overgebracht"*. Voor meerdere HovJ's is verder onduidelijk hoe medewerkers Intake en Service over aangifte onder nummer zijn geïnstrueerd. Wel blijkt uit de gesprekken dat deze medewerkers in één eenheid geïnformeerd zijn via de HovJ's en ook Integrale Beroepsvaardigheden Training (IBT) ontvangen op dit thema. In een andere eenheid zijn de medewerkers Intake en Service op dezelfde wijze (e-mail, PKN) geïnstrueerd als de HovJ's. Een HovJ merkt op dat dit niet per definitie betekent dat medewerkers Intake en Service en noodhulpagenten hierdoor bekend zijn met de procedure. "*Voor de burger kan het dus in principe zo zijn dat je bij de ene baliemedewerker wordt weggestuurd omdat aangifte onder nummer niet kan, terwijl de ander op hetzelfde bureau wel weet wat er moet gebeuren. Het zou niet zo moeten zijn, maar het is wel de realiteit.*" Het feit dat de medewerkers Intake en Service minder vaak 'van het lezen' zijn, is hiervoor een mogelijke reden. Daarnaast kan ook de vindbaarheid van de instructies een rol spelen. Drie respondenten geven aan dat deze informatie op PKN namelijk slecht vindbaar is. *"De instructie staat op intranet, maar dat is een chaos en daar verdwaal je met dit soort thema's. Ik zou er gaan zoeken via de pagina opsporing, maar geen idee of ik er dan direct kom."*

Acht van de tien bevraagde HovJ's geven aan dat zij nooit vragen van medewerkers Intake en Service hebben gekregen over het opnemen van een aangifte onder nummer. Eén HovJ geeft aan een keer door een medewerker Intake en Service te zijn bevraagd: hier zocht de betreffende medewerker Intake en Service met name naar bevestiging van zijn inschatting van een zaak waarin aangifte onder nummer door de aangever gewenst werd. Een vraag die volgens een HovJ leeft, is hoe een zaak waarin onder nummer verklaard is moet worden afgehandeld wanneer het OM niet tot vervolging overgaat. Het delen van ervaringen vindt volgens de meeste HovJ's niet structureel plaats, enkel in geval van toevallige omstandigheden. *"Het komt zo sporadisch voor dat sturing erop niet plaatsvindt. Enkel als sprake is van een actuele casus worden in kleine kring ervaringen uitgewisseld. Een tip is om dit aandacht te gaan geven bij de certificeringsdag voor HovJ's. Hulpofficieren moeten zich eens in de drie jaar weer certificeren. Dit soort onderwerpen passen daar prima in, maar krijgen nu geen aandacht."* Een uitzondering hierop vormt één eenheid, waar op dit moment een evaluatie wordt uitgevoerd waarin ervaringen met aangifte onder nummer aan bod komen.

De personen die een verklaring onder nummer willen afleggen, worden doorgaans via de medewerker Intake en Service naar een HovJ verwezen. *"Het is onze standaardwerkwijze om – als iemand aangeeft aangifte onder nummer te willen doen – een HovJ in te schakelen. Deze fungeert als eerste filter."* In één geval komt de zaak direct onder de aandacht van de HovJ, waarna in gezamenlijkheid met de betrokkene wordt besloten tot het al dan niet afleggen van een verklaring onder nummer.

In welke mate het voorkomt dat een burger onder nummer aangifte wil doen en dit niet wordt voorgelegd aan een HovJ, vinden respondenten lastig aan te geven. Daar hebben zij geen zicht op. Wel geven drie van de tien HovJ's die wij spraken aan wel eens negatief geadviseerd te hebben richting een slachtoffer of betrokkene die onder nummer een verklaring wilde afleggen. Eén van de overwegingen hierbij is de mate waarin anonimiteitsbehoud in een procesgang kan worden gegarandeerd. *"Ik wil mensen waarschuwen voor waar ze voor komen te staan, ze niet blij maken met een dode mus. Ik zet de feiten op een rij en geef aan dat ik geen invloed heb op wat de rechter ermee gaat doen."* Een andere overweging om aangifte onder nummer af raden, is de herleidbaarheid van personen. *"Rond burenruzies is het aangevers na uitleg vaak wel duidelijk dat aangifte doen onder nummer niets bewerkstelligt: je bent toch bekend."* Ervaringen van de HovJ's over het accepteren van deze overweging lopen uiteen. Eén HovJ geeft aan dat burgers dit begrijpen en accepteren, waar een ander vertelt dat dit tot frustratie kan leiden bij de burger die in de veronderstelling is dat hij (altijd) aangifte onder nummer kan doen.

2.2.3 Het juridisch vervolg

Voor zicht op de implementatie van de nieuwe werkwijze bij het OM is gesproken met negen OvJ's die betrokken waren bij één of meerdere concrete zaken waarin aangifte onder nummer is gedaan. Zij zijn, zo vinden zij zelf, helder geïnstrueerd over de procedure die geldt rondom aangifte onder nummer. Sommige officieren geven aan dat zij vanuit hun taakaccent VPT over deze procedure op de hoogte zijn gebracht. Allen werden geïnformeerd via intranet en geven aan bij collega's na te vragen hoe hiermee kan worden omgegaan wanneer ze eenmaal met aangifte onder nummer worden geconfronteerd.

Drie van de gesproken OvJ's zijn kritisch over het handelen van de politie en wijzen erop dat dit van invloed kan zijn op de kwaliteit van het juridisch vervolg. Aangegeven wordt dat politiemedewerkers soms beloften doen aan burgers die onder nummer aangifte willen doen over hun anonimiteit, die uiteindelijk niet waargemaakt kunnen worden en/of waarin de procedure niet goed gevolgd wordt. In twee van de besproken zaken leidt dit ertoe dat een OvJ naar zijn/haar mening geconfronteerd wordt met een zaak van aangifte onder nummer waar dit niet gepast is. Wanneer de burger met deze boodschap geconfronteerd wordt, leidt dit tot boosheid en frustratie. Met het oog op de aangifte- en verklaringsbereidheid is verwachtingenmanagement door de politie, waar de procedure van aangifte onder nummer start, volgens meerdere OvJ's dan ook een randvoorwaarde. Ten aanzien van andere partners in de keten – SHN, de slachtofferloketten of het CJIB – worden geen kritische opmerkingen gemaakt.

De rechterlijke macht lijkt met de nieuwe regeling goed uit de voeten te kunnen. De werkwijze heeft niet tot problemen of vragen geleid. Zo geeft de Raadsheer die wij spraken, tevens gedetacheerd wetgevingsadviseur bij de Raad voor de Rechtspraak, in een interview met ons aan dat er nog geen onder nummer zaken in het raadsherenoverleg aan bod zijn geweest. In dat overleg wisselen de raadsheren per ressort informatie uit over lastige zaken en afwegingen daarbij. "*Het is mijn indruk dat de meeste onder nummer zaken lichtere VPT-zaken zijn, die tamelijk klip en klaar zijn. Rechters lijken in ieder geval te weten hoe ze er mee om kunnen gaan.*" Een collega van deze respondent, werkzaam als adviseur/onderzoeker strafrecht bij de Raad voor de Rechtspraak en aangesloten bij departementale overlegstructuren inzake het onderwerp slachtoffers/aangifte onder nummer, geeft aan dat hij heeft begrepen dat het onderwerp aangifte onder nummer ook niet als aandachtspunt leeft bij het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS). *"Er zijn voor zover mij bekend ook in dat forum geen ervaringen of lastigheden gedeeld. Het leidt eenvoudigweg niet tot praktische vragen."* Ook is er nog niet besloten tot het uitvoeren van een inventarisatie van ervaringen onder stafjuristen. "*Dat wordt eigenlijk alleen maar gedaan naar aanleiding van een eerste concrete vraag of set van vragen vanuit een gerecht. Die zijn er nu niet.*" De respondent concludeert: *"Er is iets toegevoegd waar de*

rechters – zo lijkt het althans – ook zonder advies van de Raad mee uit de voeten kunnen, maar dat in de praktijk nog niet frequent wordt toegepast." Overigens wordt daarbij aangegeven dat de Raad voor de Rechtspraak op dit onderwerp niet voorafgaand aan de invoering ervan is geïnformeerd of om advies is gevraagd. *"Wij hoorden van de nieuwe optie van aangifte onder nummer via de media. Later kwam er een brochure langs, waarin de modaliteiten werden beschreven. Dat niet om advies is gevraagd is op zich niet vreemd, aangezien het niet gaat om nieuwe wetgeving maar om nieuw beleid. Dat is in zijn algemeenheid voor de rechtspraak van minder belang. Er werd ook niets van de Raad of de gerechten verwacht wat betreft implementatie. Dat maakt veel uit voor de wijze van communiceren erover richting rechters. De kennis erover bouwt zich dan vooral op via voorkomende zaken."*

2.2.4 Punten van aandacht

Het belang van verwachtingenmanagement richting burgers, over hoe aangifte onder nummer mogelijk van betekenis kan zijn, krijgt in de aangehaalde interviews (met (hulp)officieren, medewerkers van SHN en vertegenwoordigers van de rechterlijke macht) zeer veel nadruk.

> *"Anonieme aangifte is wat anders dan 'aangifte onder nummer'. Wat richting aangevers moet worden benadrukt, is dat anonimiteit bij aangifte onder nummer nooit gewaarborgd kan worden. Je bent niet écht anoniem. Maar dat kan wel de verwachting zijn. En garantie daarover kun je nooit geven. Een rechter kan over de omgang met die gevraagde anonimiteit beslissen. Hij kent het toe, of niet. Als de rechter er niet omheen kan om openheid van zaken te vragen in het kader van een eerlijk proces, dan is dat gewoon zo. Dat moet richting de aangever van het begin af aan dan ook helder worden uitgelegd. Anders ontstaan er verkeerde verwachtingen over bescherming. Aangifte onder nummer mag nooit als lokkertje worden gebruikt, om getuigen over een drempel te trekken om toch te verklaren, terwijl ze eigenlijk buiten het dossier willen blijven." (Respondent Raad voor de Rechtspraak)*

Dat die aandacht (voor het goed informeren van het slachtoffer in de huidige werkwijze) is neergelegd bij de hulpofficier wordt door alle voornoemde respondenten als positief gezien. Slachtoffers krijgen zo iemand van statuur te spreken met kennis van zaken, die het perspectief van het slachtoffer serieus neemt. Dat is althans het uitgangspunt. Tegelijkertijd wijzen respondenten op enkele zwakke plekken in de huidige uitvoering ervan, die bij een implementatievervolg aandacht moeten krijgen:

1. Hulpofficieren zijn niet altijd meteen beschikbaar voor een adviesgesprek;
2. Slachtoffers en getuigen spreken ook oriënterend met anderen en zoeken wellicht ook online informatie, waardoor het nogal eens voorkomt dat er verkeerde verwachtingen worden gewekt;
3. Er vindt lokaal nauwelijks uitwisseling plaats van kennis en aandachtspunten in communicatie, omdat er per eenheid, arrondissementsparket of politiebureau slechts af en toe een zaak met aangifte onder nummer voorbijkomt. Daarbij is het zoals een van de hulpofficieren het benoemd *"geen koffietafelgesprek"*. Ervaringen op dit front worden niet vanzelf gedeeld;
4. De uitwisseling van kennis en herhaling van instructies bij politie en OM krijgen nu al te lang geen landelijke impuls: er is eenmalig geïnstrueerd en nieuwe medewerkers worden niet standaard geattendeerd op de mogelijkheid van aangifte onder nummer. Ook blijkt informatie over werkwijzen voor medewerkers soms lastig te vinden.

Andere aandachtspunten in de keten die door respondenten worden genoemd, betreffen het borgen van de zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. Genoemd worden de volgende zaken:

5. Het is onduidelijk hoe een toename van het aantal zaken zal doorwerken op de zorgvuldigheid van de behandeling ervan;
6. Er is geen zicht op hoe om wordt gegaan met het waarborgen van anonimiteit in relatie tot benutting van het spreekrecht van het slachtoffer of het ter zitting horen van getuigen;
7. Nummers worden per eenheid toegekend. Er wordt derhalve niet gewerkt met een landelijke lijst van nummers. Er moet gewaakt worden voor het toekennen van dezelfde nummers aan verschillende slachtoffers en getuigen.

Eindnoten

1. Zie ook TK 29628, 2013-2014, nr. 432, p.2
2. TK, vergaderjaar 2011-2012, 29 282, nr. 168.
3. Nieuwsbericht Rijksoverheid.nl, 05-09-2012: "Minister Opstelten introduceert aangifte op nummer."
4. Interview met de projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'.
5. Zie ook: Brief College van procureurs-generaal, aan de hoofden van de parketten, Onderwerp: 'Aangifte onder nummer (anonieme aangifte)', d.d. 24 oktober 2012.
6. BVH Handboek – Verhoor onder nummer – Infodesk, 28-09-2012
7. BVH Handboek – Verhoor onder nummer – Verbalisant_hOvJ, 28-09-2012
8. Werkinstructie Aangifte/verklaring onder nummer, 02-07-2013
9. Interview met de projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'.
10. Oplegnotitie bij het BVH Handboek d.d. 28-09-2012, Titel: 'Voor gebruikers van BVH verhoor onder nummer'.

11. In de toelichtende brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan alle OM-hoofden is de primaire boodschap dat de procedure een algemeen karakter heeft, die tot doel heeft slachtoffers en getuigen die voor represailles vrezen te beschermen.
12. Brief College van procureurs-generaal, aan de hoofden van de parketten, Onderwerp: 'Aangifte onder nummer (anonieme aangifte)', d.d. 24 oktober 2012
13. Onder andere via de website www.evpt.nl
14. Interview met de projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'.
15. Tweede Kamer vergaderjaar 2013-2014, 29628, nr. 432.
16. Heerik, J.C. van den (2013), p.2
17. Heerik, J.C. van den (2013)
18. Interview met de projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'.
19. Interview met de projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'.
20. De gegeven informatie was correct. Omdat de onderzoekers geen concrete informatie hebben gegeven aan de medewerkers Intake en Service over het strafbare feit, zijn andere relevante criteria (het aantal getuigen, de eventuele relatie tussen aangever/getuige en verdachte(n), antecedenten van verdachte(n) en de omstandigheden in de privésfeer van de aangever/getuige) niet aan bod gekomen.
21. Op ons landelijk uitgezette verzoek om ervaringen met aangifte onder nummer kregen wij van vijf medewerkers van SHN een reactie. Het resultaat hiervan is uiteraard niet representatief voor alle ervaringen van medewerkers van SHN; het gaat om een eerste inventarisatie van ervaringen. Personen met negatieve ervaringen zullen altijd eerder geneigd zijn deze te willen delen (vanuit behoefte aan verandering) dan personen met positieve ervaringen.
22. We voerden de gesprekken op grond van de vragen d t/m m van de vragenlijst zoals opgenomen in bijlage 3. De vragen a t/m c komen later in dit rapport aan bod, in hoofdstuk 5.

3 De toepassing van ‘onder nummer verklaren’

In het vorig hoofdstuk is besproken hoe de regeling van ‘aangifte onder nummer’ als aangifteoptie is geïntroduceerd. In dit hoofdstuk bespreken we de toepassing ervan in de eerste vijftien maanden na invoering. We kijken hierbij eerst naar de informatie van de politie over inzet van de regeling. Het juridisch vervolg bij deze zaken komt later aan bod, in hoofdstuk 4.

Wanneer slachtoffers aangifte doen of een getuige door de politie gevraagd wordt naar informatie, spreken we over het afleggen van een verklaring. In dit hoofdstuk gaan we in op het aantal slachtoffer- en getuigenverklaringen onder nummer, alsmede de aard van de delicten waarbij onder nummer verklaard wordt.

3.1 Aantal verklaringen onder nummer

Zoals we zagen in paragraaf 1.4.1 zijn er tussen 1 oktober 2012 en 31 december 2013 in BVH 243 incidenten geregistreerd met minimaal één verklaring onder nummer. Allereerst kijken we naar het aantal verklaringen onder nummer dat is afgelegd over de genoemde 243 incidenten. Uit de analyse blijken dat 349 verklaringen te zijn. Het gaat daarbij respectievelijk om 198 getuigenverklaringen en 151 slachtofferverklaringen onder nummer. Getuigen maken dus vaker gebruik van de regeling dan slachtoffers. In tabel 3.1 staat het aantal onder nummer afgelegde verklaringen per politie-eenheid weergegeven.

Uit deze tabel blijkt tevens dat het aantal verklaringen dat onder nummer is opgenomen per eenheid nogal verschillend is: van 1 (de landelijke Eenheid) tot 51 (Limburg) gedurende de onderzochte vijftien maanden. Daarnaast loopt ook het aantal slachtoffer- en getuigenverklaringen dat per eenheid onder nummer is afgelegd uiteen. De scores hebben weinig van doen met het totaal aantal slachtoffers van misdrijven per eenheid: eenheden met relatief lage slachtoffercijfers hebben meer verklaringen onder nummer dan eenheden als Amsterdam, Rotterdam en Den Haag, die juist onderaan de lijst staan[1]. De cijfers lijken dus eerder een weerspie-

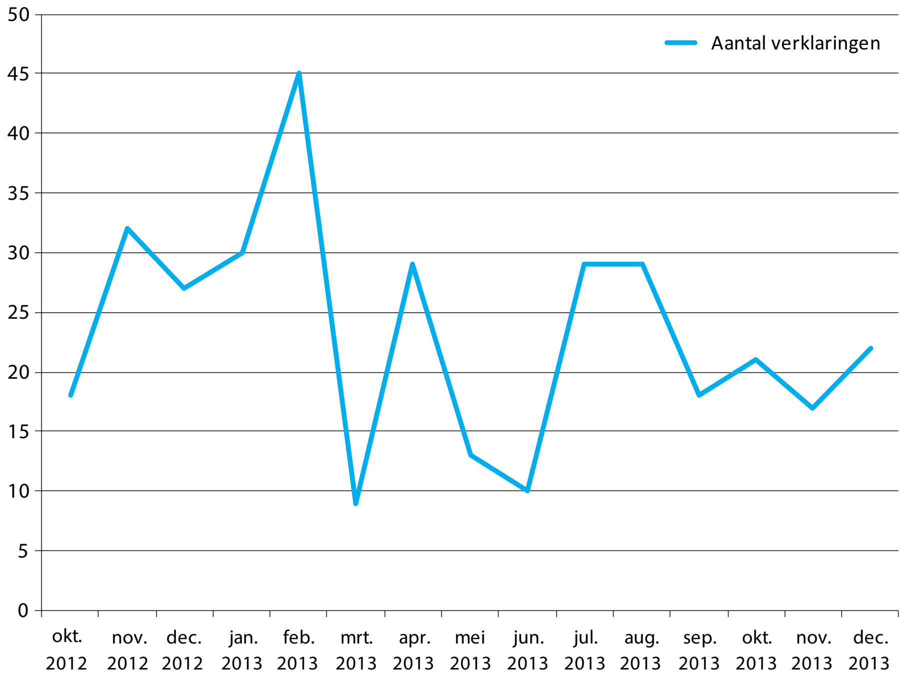
geling te zijn van de mate waarin burgers in de betreffende regio's de weg weten te vinden naar het doen van aangifte onder nummer en/of van de bereidheid van korpsen om verzoeken om aangifte onder nummer te honoreren. Wat hier echter precies een rol speelt is niet nader onderzocht, dit valt buiten de opdracht van dit onderzoek.

Tabel 3.1 – Overzicht van het aantal slachtoffer- en getuigenverklaringen onder nummer in de onderzoeksperiode per eenheid in aantallen, geordend naar afnemende grootte (Bron: BVH).

	Verklaringen		
Politie-eenheid	**Slachtoffer**	**Getuigen**	**totaal**
Limburg	18	33	51
Oost-Brabant	9	41	50
Midden-Nederland	26	20	46
Oost-Nederland	18	24	42
Zeeland West-Brabant	18	24	42
Amsterdam	19	13	32
Noord-Holland	11	15	26
Rotterdam	17	8	25
Den Haag	6	13	19
Noord-Nederland	8	7	15
Landelijke Eenheid	1	0	1
Totaal	**151 (43%)**	**198 (57%)**	**349 (100%)**

Kijken we vervolgens naar het verloop van het aantal verklaringen *per maand*, dan zien we dat dit landelijk bezien een grillig patroon heeft. Maandelijks werden er in de onderzochte periode gemiddeld 23 verklaringen onder nummer geregistreerd. De verschillen per maand kunnen echter groot zijn. Het hoogste aantal verklaringen in februari 2013 (n=45) wordt bijvoorbeeld gevolgd door een maand waarin er landelijk vrijwel geen (n=9) verklaringen onder nummer worden geregistreerd (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 – Aantal opgetekende verklaringen onder nummer per maand in aantallen (Bron: BVH).



3.2 Incidenten waarbij onder nummer wordt verklaard

Het totaal aantal verklaringen onder nummer bedraagt 349 (zie paragraaf 3.1). Een gebeurtenis waarover de politie een verklaring opneemt – of dit nu onder nummer gebeurt of op een andere wijze – merken we aan als een incident. In totaal heeft de politie 243 incidenten geregistreerd, waarbij minimaal één verklaring onder nummer is opgenomen.[2] In tabel 3.2 staat het aantal verklaringen onder nummer en incidenten waarover minimaal eenmaal onder nummer is verklaard, weergegeven naar delictscategorie. Uit deze tabel blijkt dat met name rondom geweldsincidenten een verklaring onder nummer is afgelegd. De andere te onderscheiden delictscategorieën komen in niet meer dan negen procent van het totaal aantal verklaringen en incidenten voor.

Tabel 3.2 – Aantal incidenten met minimaal één verklaring onder nummer en aantal verklaringen onder nummer, in aantallen en percentages (Bron: BVH).

	Aantal incidenten met minimaal één verklaring onder nummer	Aantal verklaringen onder nummer
Diefstal	21 (9%)	30 (9%)
Diefstal met geweld	14 (6%)	14 (4%)
Vernieling	11 (5%)	15 (4%)
Verkeer	2 (1%)	2 (1%)
Openbare orde	2 (1%)	2 (1%)
Drugs	3 (1%)	3 (1%)
Belediging	12 (5%)	12 (3%)
Zeden	3 (1%)	3 (1%)
Geweld	162 (67%)	250 (72%)
Overig	13 (5%)	18 (5%)
Totaal	**243 (100%)**	**349 (100%)**

Een deel van de analyses kan – uitgaande van de beschikbaar gestelde gegevens uit BVH – enkel gemaakt worden op het niveau van incidentregistraties en niet op het niveau van verklaringen. Uit tabel 3.2 blijkt evenwel dat de gevonden percentages grotendeels gelijk zijn, ongeacht of op verklaringen- of incidentniveau gekeken wordt.

In tabel 3.3 staat weergegeven hoe het type incidenten waarover onder nummer is verklaard, zich verhoudt tot het totaal aantal door de politie geregistreerde incidenten waarover minimaal één verklaring is opgenomen. Uit deze tabel blijkt dat geweldsincidenten twaalf procent vormen van de in totaal 3.303.674 incidenten.[3] Daarentegen beslaat deze delictscategorie 67 procent van alle incidenten waarover minimaal één verklaring onder nummer is afgelegd. Dit suggereert dat verklaren onder nummer met name plaatsvindt rondom geweldsincidenten.

Tabel 3.3 – Verklaringen onder nummer naar soort incident en incidenten met minimaal één verklaring onder nummer in aantallen en percentages (Bron: BVH).

	Totaal aantal geregistreerde incidenten met minimaal één verklaring	Incidenten met minimaal één verklaring onder nummer
Diefstal	830.715 (25%)	21 (9%)
Diefstal met geweld	19.325 (1%)	14 (6%)
Vernieling	179.615 (5%)	11 (5%)
Verkeer	567.042 (17%)	2 (1%)
Openbare orde	22.721 (1%)	2 (1%)
Drugs	43.343 (1%)	3 (1%)
Belediging	14.561 (0%)	12 (5%)
Zeden	25.210 (1%)	3 (1%)
Geweld	390.908 (12%)	162 (67%)
Overig	1.210.234 (37%) 4	13 (5%)
Totaal	**3.303.674 (100%)**	**243 (100%)**

We vinden verdere ondersteuning voor deze gedachte op basis van de verhouding tussen incidenten waarover onder nummer is verklaard en het totaal aantal door de politie geregistreerde incidenten per delictscategorie met minimaal één verklaring (zowel met als zonder NAW-gegevens). Uit tabel 3.4 blijkt dat verklaren onder nummer met name voorkomt bij geweldsincidenten (0,04%). Bij de andere soorten delicten die zijn onderscheiden, is het aandeel incidenten waarbij onder nummer wordt verklaard ten hoogste 0,01%.

Tabel 3.4 – Verklaringen onder nummer naar soort incident en incidenten met minimaal één verklaring onder nummer in aantallen en percentages (Bron: BVH).

	Totaal aantal geregistreerde incidenten met minimaal één verklaring	**Incidenten met minimaal één verklaring onder nummer**	**Aandeel AON-incidenten (%)**
Diefstal	830.715	21	0,0%
Diefstal met geweld	19.325	14	0,01%
Vernieling	179.615	11	0,0%
Verkeer	567.042	2	0,0%
Openbare orde	22.721	2	0,0%
Drugs	43.343	3	0,0%
Belediging	14.561	12	0,01%
Zeden	25.210	3	0,01%
Geweld	390.908	162	0,04%
Overig	1.203.296	13	0%
Totaal	**3.303.674 (100%)**	**243 (100%)**	**0,01%**

Kenmerken van aangevers en getuigen

De wens tot invoering van de onder nummer optie is in beginsel sterk gekoppeld aan het bevorderen van de aangiftebereidheid rond zogenaamde 'publieke taak' incidenten: incidenten waarbij iemand het slachtoffer wordt van een misdrijf tijdens de uitoefening van een publieke taak. Daarom is in de analyse in het bijzonder gekeken naar de mate waarin we dergelijke incidenten aantroffen in ons overzicht van incidenten waarbij onder nummer werd verklaard. In tabel 3.5 zien we het resultaat van de analyse op dit punt: bij 131 van de 243 incidenten (54%) waarin minimaal één verklaring onder nummer is afgelegd, blijkt het slachtoffer betrokken te zijn geraakt vanuit de uitvoering van een publieke taak.[5] Mogelijk heeft de regeling in deze gevallen inderdaad drempelverlagend gewerkt bij het willen doen van aangifte of het afleggen van een verklaring. Tegelijkertijd zien we dat het bereik van de regeling veel breder is: bij 46 procent van de incidenten met een verklaring onder nummer gaat het om incidenten buiten die VPT-context. Wel blijkt dat er rondom incidenten in de context van een publieke taak relatief vaker gekozen wordt voor het afleggen van een verklaring onder nummer in vergelijking met overige contexten. De relevante cijfers staan vermeld in tabel 3.5.[6]

Tabel 3.5 – Overzicht van incidenten met minimaal één verklaring binnen en buiten de context van de publieke taak in aantallen en percentages (Bron: BVH).

	Totaal incidenten met minimaal één verklaring	**Aantal incidenten met minimaal één verklaring onder nummer**	**Aandeel inciden-ten met verklaring onder nummer**
Incident uitvoering publieke taak	2.770 (0,1%)	131 (54%)	4,7%
Incident overig	3.300.904 (99,9%)	112 (46%)	0,0%
Totaal	**3.303.674**	**243**	**0,01%**

Rondom incidenten in de context van de publieke taakuitvoering worden in totaal 186 verklaringen onder nummer afgelegd. Uit een nadere analyse blijkt dat bij incidenten rondom de uitvoering van publieke taken vooral slachtofferverklaringen worden afgelegd (77%), terwijl over incidenten in 'overige' contexten vaker getuigenverklaringen afgelegd worden (65%).

Context van publieke taak versus 'overige contexten'

Kijken we nader naar de aard van de incidenten waarover personen een verklaring afleggen 'binnen en buiten de context van publieke taken', dan valt op dat het beeld buiten de context van publieke taken meer divers is dan daarbinnen (zie tabel 3.6). Incidenten binnen de uitvoering van een publieke taak betreffen voornamelijk geweldszaken en belediging. Bij incidenten buiten de uitvoering van een publieke taak gaat het evengoed vaak over geweld (50 procent van het totale aantal incidenten), maar betreft het incident ook relatief vaak een diefstal of diefstal met geweld. Van belang om daarbij op te merken, is dat de mogelijkheid bestaat dat medewerkers met een publieke taak vanwege hun werk met name geconfronteerd worden met geweldsfeiten. Het is vanwege dit verschil in context de vraag in welke mate een gelijke verdeling over de delictscategorieën kan worden verwacht.

Tabel 3.6 – De context van incidenten (binnen en buiten de uitvoering van een publieke taak) per type delict in aantallen en percentages (Bron: BVH).

	Incident uitvoering publieke taak	**Incident overig**
Diefstal	3 (2%)	18 (15%)
Diefstal met geweld	0 (0%)	14 (12%)
Vernieling	7 (5%)	4 (4%)
Verkeer	0 (0%)	2 (2%)
Openbare orde	1 (1%)	1 (1%)
Drugs	0 (0%)	3 (3%)
Belediging	9 (7%)	3 (3%)
Zeden	0 (0%)	3 (3%)
Geweld	106 (81%)	56 (50%)
Overig	5 (4%)	8 (7%)
Totaal	**131 (100%)**	**112 (100%)**

Incidenten met en zonder proces-verbaal van aangifte nader bekeken

Bij 211 van de 243 incidenten met een verklaring onder nummer is een ondertekend proces-verbaal van aangifte aanwezig. Uit een nadere analyse blijkt dat bij 152 van deze 211 incidenten (72%) sprake is van een proces-verbaal van aangifte dat is ondertekend met een nummer. Aangifte onder nummer wordt met name (67%) gedaan naar aanleiding van geweldsdelicten, zoals bedreiging, mishandeling, openlijke geweldpleging en poging tot moord/doodslag. De meerderheid van de aangiften onder nummer is gedaan in de context van de publieke taakuitvoering (n=114, 75%).

Bij 32 van de 243 incidenten (13%) ontbreekt een proces-verbaal van aangifte. Het gaat daarbij vooral (n=26, 81%) om incidenten buiten de context van publieke taakuitvoering waarbij een verklaring onder nummer is afgelegd. De mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring onder nummer heeft in deze gevallen met name meerwaarde omdat op deze wijze informatie over misdrijven bekend wordt die anders onvermeld – en ongeregistreerd – zou zijn gebleven.[7] Het gaat overwegend (n=24) om strafbare feiten waarvan iemand getuige is geweest, maar waarvan niemand aangifte heeft gedaan. Deze getuigen geven aan bang te zijn een rol te krijgen in een mogelijk strafproces, maar willen wel bijdragen aan een eventuele vervolging van de verdachte(n) in de rol van anonieme getuige. Veel van deze getuigen geven aan de verdachte(n) te kennen. Zesmaal gaat het om een slachtofferverklaring

waaruit geen proces-verbaal van aangifte voortkomt. Het gaat hierbij met name om geweld tussen bekenden en verkrachting. Eenmaal vreest een persoon te worden gegijzeld c.q. toekomstig slachtofferschap. Daarom is aangifte doen nog niet mogelijk. Deze persoon verklaart daarom onder nummer over hetgeen er aan de hand is, met het oog op dossiervorming en ter ondersteuning van eventueel preventief ingrijpen door de politie. Eenmaal, tot slot, is sprake van onduidelijkheid over het te volgen traject. Dit heeft tot gevolg dat het niet tot een proces-verbaal van aangifte komt, maar het bij een getuigenverklaring onder nummer blijft.

3.3 Nadere beschouwing van 'publieke taak' incidenten

Wanneer onder nummer is verklaard over een incident in de context van publieke taakuitvoering, is nagegaan op welke sector dit incident betrekking had. Uit tabel 3.7 blijkt dat veel van deze incidenten in de zorgsector en in de sector veiligheid plaatsvinden.

- Binnen de sector veiligheid zijn met name het gevangeniswezen (n=12) en de politie vertegenwoordigd (n=9). De overige 22 incidenten waarbij gerelateerd aan de sector veiligheid onder nummer is verklaard, spelen zich onder andere af in de contexten van Reclasseringswerk, Justitiële jeugdinrichtingen, rechtbanken en de Nieuwe Voedsel- en Warenautoriteit.
- Binnen de zorgsector wordt met name onder nummer verklaard over incidenten met ambulance- (n=15) en ziekenhuismedewerkers (n=19) als slachtoffers. Bij de overige 40 incidenten waarover onder nummer is verklaard, zijn onder andere medewerkers van GGZ-instellingen, de Raad voor de Kinderbescherming, Jeugdzorg en verpleeg- en zorginstellingen betrokken.

Hoewel ook medewerkers in het openbaar vervoer regelmatig slachtoffer worden van beledigingen en geweld (Abraham, Flight & Roorda, 2011), vinden we geen incidenten in deze context waarbij onder nummer is verklaard. Uit een interview met één van Nederlands grotere OV-bedrijven blijkt dat dit bedrijf ervoor kiest (nog) geen gebruik te maken van deze mogelijkheid en altijd aangifte te doen onder domicilie. In welke mate dit ook voor andere OV-bedrijven geldt, is niet bekend; wel kan dit één van de verklaringen voor dit resultaat zijn.

Tabel 3.7 – Incidenten waarbij onder nummer werd verklaard, in de context van de publieke taak naar VPT-sector, in aantallen en percentages (Bron: BVH).

Sector	Aantal incidenten
Zorg	74 (56%)
Veiligheid	42 (32%)
Sociale zekerheid	6 (5%)
Openbaar bestuur	5 (4%)
Onderwijs	3 (2%)
Openbaar vervoer	0 (0%)
Overig	1 (1%)
Totaal	**131 (100%)**

In tabel 3.8 zijn delictscategorieën uitgesplitst naar de verschillende VPT-sectoren. Uit deze tabel blijkt dat in alle sectoren de meeste verklaringen onder nummer zijn afgelegd bij geweldsincidenten. Deze geweldsincidenten komen met name voor in de VPT-sectoren zorg en veiligheid.[8]

Tabel 3.8 – Aantal incidenten waarin onder nummer is verklaard per delictscategorie en VPT-sector (Bron: BVH).

	Veilig-heid	Zorg	Onderwijs	Sociale zekerheid	Openbaar bestuur	Overig	Totaal
Diefstal	1	2	0	0	0	0	3 (2%)
Diefstal met geweld	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Vernieling	3	3	0	1	0	0	7 (5%)
Verkeer	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Openbare orde	1	0	0	0	0	0	1 (1%)
Drugs	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Belediging	9	0	0	0	0	0	9 (7%)
Zeden	0	0	0	0	0	0	0 (0%)
Geweld	28	64	3	5	5	1	106 (81%)
Overig	0	5	0	0	0	0	5 (4%)
Totaal	**42**	**74**	**3**	**6**	**5**	**1**	**131 (100%)**

Eindnoten

1. Zie bijvoorbeeld de meest recente slachtofferschapscijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek, te raadplegen via: http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2014/2014-016-pb.htm
2. Over veertien procent van de incidenten zijn twee verklaringen onder nummer afgelegd, over acht procent van de incidenten drie of meer verklaringen onder nummer. Het maximum aantal verklaringen onder nummer over een incident bedraagt 24.
3. Op basis van de maatschappelijke klassen A t/m F en L. De overige maatschappelijke klassen betreffen politie-acties en zijn buiten beschouwing gelaten.
4. Hieronder valt een veelheid aan gebeurtenissen waarvan een registratie is opgemaakt, waaronder meldingen van fraude en oplichting, loos alarm, het aantreffen van loslopende of gewonde dieren, (pogingen) tot zelfdoding en personen die een natuurlijke dood gestorven zijn en meldingen over geluids- en jongerenoverlast.
5. Niet alle verklaringen onder nummer rondom deze incidenten zijn afgelegd door medewerkers met een publieke taak. Ook anderen kunnen bij dergelijke incidenten hebben verklaard over wat die medewerker met een publieke taak was overkomen.
6. Het totaal aantal VPT-incidenten met minimaal één verklaring, zoals opgenomen in tabel 3.5, is gegenereerd met behulp van het analyseprogramma BRAINS. Dit programma doorzoekt de beschikbare formulieren in de politieregistratie op taalniveau, in dit geval op de weergave van het label VPT. Het resultaat moet volgens de politie geïnterpreteerd worden als een ondergrens van wat er met dat label is geregistreerd. De betrouwbaarheid wordt in dit geval als redelijk ingeschat: foutieve spellingen of syntactisch afwijkende formuleringen zouden tot een afwijking van minder dan één procent kunnen zorgen. Formulieren behorend bij hele zware incidenten zouden mogelijk buiten de met BRAINS doorzochte BVH-registratie kunnen vallen vanwege afscherming. Ook deze foutmarge wordt als beperkt gezien gerelateerd aan het onderwerp van onderzoek.
7. Hoewel deze informatie niet direct leidt tot een opsporingsonderzoek, kan deze informatie in een later stadium hieraan wel degelijk een bijdrage leveren.
8. Het openbaar vervoer blijft in tabel 3.8 buiten beschouwing omdat medewerkers in deze VPT-sector geen verklaringen onder nummer hebben afgelegd.

4 Het juridische vervolg

In dit hoofdstuk wordt nagegaan welk deel van de incidenten vanuit de politie instroomt bij het OM en tot welke juridische afhandeling dit leidt. Achtereenvolgens komen de instroom van incidenten bij het OM, de gang richting de rechter en de toekenning en het behoud van anonimiteit aan bod.

4.1 Instroom bij het OM

Iets minder dan de helft (n=105, 43%) van de 243 incidenten rondom welke de politie minimaal één verklaring onder nummer heeft geregistreerd, is ingestroomd bij het OM.[1] De redenen van het *niet* instromen kunnen heel divers zijn: er kan sprake zijn van een beleidssepot, van te weinig bewijs of van een bepaalde prioriteitsstelling binnen politie en/of OM. Dergelijke achtergronden zijn in dit onderzoek niet nader bekeken; we richten ons vanuit de onderzoeksvragen op het beschrijven van het vervolg ten aanzien van de wel ingestroomde zaken.

Van de 131 'publieke taak' incidenten stroomden er 62 door richting het OM (47%) en van de 112 incidenten uit 'overige contexten' stroomden er 43 door naar het OM (38%).

In het vorige hoofdstuk bleek dat 54 procent van de incidenten waarover onder nummer is verklaard, plaatsvond in de context van de publieke taakuitvoering (zie tabel 3.5). Op grond van voornoemde gegevens kunnen we vaststellen dat incidenten in de context van publieke taakuitvoering (met een verklaring onder nummer) relatief vaker bij het OM instromen dan incidenten die plaatsvinden in "overige contexten". Zonder een nadere analyse is het onmogelijk hier conclusies aan te verbinden. We rapporteren deze cijfers hier echter afzonderlijk om aan te sluiten bij het specifieke VPT-beleidsperspectief waarbinnen de onderzoeksgegevens een betekenis hebben. Uit tabel 4.1 komt naar voren dat instroom bij het OM, zowel voor 'publieke taak' incidenten als voor overige incidenten waarover onder nummer is

verklaard, vooral plaatsgevonden heeft bij geweldsincidenten en – in veel mindere mate – diefstal met geweld en vernieling.

Tabel 4.1 – Instroom van incidenten bij het OM en de daaraan gekoppelde getuigen- en slachtofferverklaringen onder nummer in aantallen en percentages (Bron: GPS/Compas).

	Aantal incidenten	**Getuigen-verklaringen**	**Slachtoffer-verklaringen**
Diefstal	4 (4%)	4 (4%)	1 (2%)
Diefstal met geweld	11 (10%)	10 (9%)	1 (2%)
Vernieling	8 (8%)	6 (5%)	6 (11%)
Verkeer	1 (1%)	1 (1%)	0 (0%)
Openbare orde	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
Drugs	2 (2%)	2 (2%)	0 (0%)
Belediging	5 (5%)	0 (0%)	5 (9%)
Zeden	1 (1%)	0 (0%)	1 (2%)
Geweld	67 (63%)	83 (75%)	38 (67%)
Overig	6 (6%)	5 (5%)	5 (9%)
Totaal	**105 (100%)**	**111 (100%)**	**57 (100%)**

4.2 De gang richting de rechter (of niet) en gerechtelijke uitspraken

Uit tabel 4.2 blijkt dat de beslissing van het OM over het te nemen vervolg bij 66 incidenten (63%) leidt tot een gang richting de rechter in de vorm van een dagvaarding (58%) of het voegen voor berechting (5%). We spreken in dit geval van een zaak. Bij 34 procent van de incidenten kiest het OM een andere weg en besluit de OvJ om het incident zelf af te doen. Deze incidenten worden afgedaan met een transactie (8%), een voorwaardelijk sepot (3%), een onvoorwaardelijk sepot (16%) of een OM-strafbeschikking (7%).[2]

In tabel 4.2 staan deze gegevens op een rij voor incidenten binnen en buiten de context van de publieke taakuitvoering. De beslissingen qua modaliteiten van vervolg verschillen voor beide groepen vrijwel niet.[3]

Tabel 4.2 – Beslissing OM naar type incident in aantallen en percentages (Bron: GPS/Compas).

	Incident uitvoering publieke taak	**Incident overig**	**Totaal**
Dagvaarden	35 (57%)	26 (60%)	61 (58%)
Voegen voor berechting	3 (5%)	2 (5%)	5 (5%)
Transactie	6 (10%)	2 (5%)	8 (8%)
Voorwaardelijk sepot	2 (3%)	1 (2%)	3 (3%)
Onvoorwaardelijk sepot	10 (16%)	7 (16%)	17 (16%)
OM strafbeschikking	5 (8%)	2 (5%)	7 (7%)
Overig	1 (2%)	3 (7%)	4 (4%)
Totaal	**62 (100%)**	**43 (100%)**	**105 (100%)**

In tabel 4.3 staat weergegeven wie een zaak initieel behandelt wanneer overgegaan wordt tot een dagvaarding of het voegen voor berechting.[4] Uit deze tabel blijkt dat de politierechter de helft (50%) van deze zaken behandelt en de meervoudige kamer ook een groot deel (41%) van de zaken voor zijn rekening neemt. De verschillen tussen 'publieke taak' zaken en overige zaken waarin onder nummer is verklaard, zijn groot. Van de 66 onderzochte zaken behandelt de politierechter overwegend zaken waarin een medewerker van een publieke taak het slachtoffer is geworden. Zaken waarin geen sprake is van uitoefening van een publieke taak, worden met name afgedaan door de meervoudige kamer. Het lijkt hier, bij de niet-publieke takenincidenten, dus vaker te gaan om relatief zware zaken. Van de 27 zaken die de meervoudige kamer heeft afgedaan, gaat het zestien maal om een geweldszaak en zevenmaal is sprake van diefstal met geweld.

Tabel 4.3 – Rechter die de zaak in eerste aanleg behandelt naar type incident in aantallen en percentages (Bron: GPS/Compas).

	Incident uitvoering publieke taak	**Incident overig**	**Totaal**
Kinderrechter	4 (11%)	2 (7%)	6 (9%)
Politierechter	25 (66%)	8 (29%)	33 (50%)
Meervoudige kamer	9 (24%)	18 (64%)	27 (41%)
Totaal	**38 (100%)**	**28 (100%)**	**66 (100%)**

Ten tijde van de dataverzameling is uitspraak gedaan in 39 zaken (tabel 4.4). Het betreft 22 zaken gerelateerd aan de uitvoering van een publieke taak en 17 zaken die zich afspeelden in andersoortige contexten. Voor het kunnen uitvoeren van statistische analyses is het aantal van 39 zaken te beperkt. Daarom is op algemeen niveau gekeken naar de resultaten van de vervolging.[5]

Uit tabel 4.4 blijkt dat in 38 van de in totaal 39 zaken (97%) waarin de rechter uitspraak heeft gedaan, is overgegaan tot strafoplegging in de vorm van een vrijheids-, leer- of werkstraf (in vier van deze zaken wordt een dergelijke strafoplegging gecombineerd met een geldboete). Als enige andere uitspraak komt voor (bij één zaak): vrijspraak van de verdachte.

Tabel 4.4 – Resultaat van vervolging per delicttype in aantallen en percentages (Bron: GPS/Compas).

	Vrijheids-, leer- en/of werkstraf	Vrijheids-, leer- en/of werkstraf plus geldboete	Geldboete	Vrijspraak	Nog in be-handeling6
Diefstallen	1	0	0	0	0
Diefstallen met geweld	4	1	0	0	3
Vernieling	3	0	0	0	2
Verkeer	0	0	0	0	0
Openbare orde	0	0	0	0	0
Drugs	2	0	0	0	0
Belediging	2	1	0	0	0
Zeden	0	0	0	0	1
Geweld	20	1	0	1	20
Overig	2	1	0	0	1
Totaal	**34**	**4**	**0**	**1**	**27**

De rechter kent vijf slachtoffers die onder nummer verklaarden een schadevergoeding of civiele vordering (gedeeltelijk) toe. Dit betreft allemaal medewerkers met een publieke taak. Het zijn slachtoffers van vijf verschillende delicten: van bedreiging, poging tot doodslag/moord, vernieling, overlast door een verward/overspannen persoon en belediging.

Voor zicht op de verdere afhandeling van de toegekende schadevergoeding of civiele vordering, is bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) navraag gedaan.

Op grond van die CJIB-gegevens blijkt dat het proces van het krijgen van schadevergoeding voor één van de vijf slachtoffers reeds succesvol is afgerond. Bij een ander slachtoffer is de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel nog in gang en is er een deurwaarder op pad gestuurd richting de dader. De overige drie verzoeken blijken (nog) niet te zijn opgenomen in het CJIB-systeem voor de afhandeling van schadevergoedingsmaatregelen.[7]

De productcoördinator Schadevergoedingsmaatregelen van het CJIB geeft ons in een toelichting op de gegevens aan, dat de twee hen bekende CJIB-trajecten (één reeds afgerond en één nog lopend) niet op de nummers van de slachtoffers aan het CJIB zijn doorgegeven, maar op personalia en adresgegevens van een vertegenwoordiger van het slachtoffer bij het CJIB zijn binnen gekomen. Dit is niet conform protocol (er zou met het nummer moeten worden gewerkt), maar is evengoed wel een vorm van anonimisering. Vervolgens zijn in beide zaken zowel de storting van het schadevergoedingsbedrag als de communicatie over de afhandeling ervan blijven lopen via de vertegenwoordigende partij van elk van de slachtoffers.

Verder zijn in het landelijk overleg van de slachtofferloketten tot februari 2015 geen casusvoorbeelden van problematische gevallen geagendeerd waarbij het in het proces van afhandeling van de toegekende schadevergoeding niet goed ging. Slachtoffers die onder nummer hebben verklaard bleven anoniem en de schadevergoeding kon praktisch gezien goed – in een met de aangever afgestemde vorm – worden afgehandeld.[8]

4.3 Officieren over toekenning en behoud van anonimiteit

Zoals eerder aangegeven, hebben we ook OvJ's benaderd die een of meerdere 'onder nummer'-zaken behandeld hebben in de onderzoeksperiode. De reacties die we kregen van in totaal 22 OvJ's gaan over 23 zaken. Uit de respons van de OvJ's blijkt dat in de ruime meerderheid van de zaken die zij onder zich hadden (n=20, 87%) de anonimiteit van de aangever – gedurende de rechtsgang – door de rechter werd toegekend en/of ook in praktische zin gedurende het proces behouden kon blijven. In twee van de 23 zaken lukte dit maar ten dele, en bij één zaak kon er nog niets over gezegd worden, omdat deze nog niet voor de rechter is geweest.

Er zijn verdiepende interviews gehouden met negen officieren. We legden hen drie casusgerelateerde vragen voor te weten: 1) waarom anonimiteit gewenst was door de betrokkene, 2) of persoonsgegevens van deze persoon toch in de openbaarheid zijn gekomen en de gevolgen die dit had en 3) wat de respondent de belangrijkste lessen vindt die uit de casus getrokken kunnen worden (zie bijlage 4). Wat betreft de twee eerder genoemde zaken waarbij het juridische traject 'slechts ten dele' anoniem kon worden doorlopen, merken de betrokken OvJ's op dat de identiteit van de aangever voor de verdachte eenvoudig te achterhalen was. In beide zaken

werden er dusdanig veel details van de aangever verwerkt, dat duidelijk was dat het alleen die persoon kon zijn die dit had kunnen verklaren. Het is onduidelijk of de HovJ in deze gevallen een negatief advies had afgegeven voor aangifte onder nummer, maar feit was volgens de officieren dat het bij deze casus geen meerwaarde had. Het betrof tweemaal een incident in een Penitentiaire Inrichting (PI). In beide gevallen heeft het OM in verband met de relatie tussen dader en slachtoffer vervolgens besloten om de aangifte onder nummer niet door te zetten. In deze zaken is alsnog overgegaan tot aangifte onder domicilie dan wel is besloten om de aangever later op naam te horen bij de rechter-commissaris met weglating van zijn/haar adresgegevens op basis van artikel 187d lid 3 van het Wetboek van Strafvordering. Een deel van de gegevens van de betrokken persoon is op deze manier (alsnog) vertrouwelijk gehouden.

Uit de verdiepende interviews bleek tevens dat de angst voor represailles bij aangevers en getuigen de belangrijkste reden is om onder nummer te willen verklaren (n=6). In drie zaken blijft de reden voor de officier onbekend, mede omdat de betrokken officier pas ter zitting en niet in het voortraject bij de zaak betrokken wordt. In de gesprekken met officieren komt verder naar voren dat vooral de afwezigheid van overig belastend bewijsmateriaal de druk kan vergroten op het niet toegekend krijgen van de gewenste anonimiteit. Bij de meeste 'onder nummer'-zaken is dit volgens de respondenten echter niet aan de orde: het gaat om zaken met meerdere getuigen en daarmee voldoende bewijs. Bij dergelijke zaken besteden rechters of advocaten eigenlijk geen nadere aandacht aan het feit dat de aangifte onder nummer gedaan is, zo merken verschillende respondenten op. Het overige bewijsmateriaal voert in die zaken de boventoon, net als in de onderstaande casusomschrijving van één van de respondenten:

> *"Het betrof een zaak van openlijke geweldpleging, waarbij vijf personen in meerdere kroegen alles en iedereen kort en klein geslagen hebben. Twee slachtoffers maakten uit angst voor represailles gebruik van aangifte onder nummer. Hun persoonsgegevens zijn niet openbaar geworden. Belangrijk hierbij was het grote aantal andere getuigen en ander bewijsmateriaal, waardoor de advocaat en de rechter niet meer om de identiteit van de aangevers hebben gevraagd."*

Wanneer aangevers sterk hechten aan hun anonimiteit maar aangifte onder nummer geen optie meer is (bijvoorbeeld omdat de rechter het opheffen van deze anonimiteit beveelt), kunnen zich verschillende scenario's voordoen. Meerdere OvJ's geven aan het belang van de aangever of de getuige altijd zwaarder te laten wegen dan het belang van de zaak. Dit betekent dat het OM het risico loopt niet-ontvankelijk te worden verklaard door de rechter of dat een zaak geseponeerd wordt. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat bij het bepalen van het belang van de aangever of de

getuige ook zijn omstandigheden (risico's en kwetsbaarheid) en de ernst van de zaak worden meegewogen. Ook komt het voor dat een persoon alsnog wordt gehoord, maar dat dit niet in aanwezigheid van de verdachte gebeurt (bij de rechter-commissaris), persoonsgegevens slechts gedeeltelijk bekend gemaakt worden (bijvoorbeeld het weglaten van adresgegevens) of er aanvullende maatregelen worden getroffen om de anonimiteit van de getuige of aangever te garanderen. De anonimiteit van getuigen of aangevers is het best te waarborgen wanneer er geen relatie te leggen valt tussen de verdachte en het slachtoffer en/of de getuige, zo geven verschillende OvJ's aan. Wanneer deze relatie wel aanwezig is, is de meerwaarde van het doen van aangifte onder nummer volgens verschillende OvJ's veelal beperkt. Hoewel alle geïnterviewde OvJ's het belang van het kunnen doen van aangifte onder nummer onderschrijven, geven zij dan ook aan dat de procedure zich slechts voor een ruime minderheid van strafzaken zal lenen. "*Het is bijzonder beleid voor bijzondere zaken, en zo heeft de wetgever het volgens mij ook bedoeld.*"

Eindnoten

1. Meetmoment: 30 oktober 2014.
2. In het geval van de categorie overig gaat het om vier zaken waarbij het juridisch vervolg (ten aanzien van het incident waarover onder nummer is verklaard) onduidelijk is gebleven.
3. In alle zaken is – op vier zaken in de categorie 'overig' na – sprake van één OM-beslissing, ongeacht het aantal daaraan gekoppelde feiten of verdachten.
4. We merken hierbij op dat in ons analysebestand ook bij andere zaken – waaronder een onvoorwaardelijk sepot – de rol van een rechter soms benoemd wordt. Ten behoeve van de betrouwbaarheid en consistentie in deze rapportage, zijn deze zaken buiten beschouwing gelaten.
5. Een straf wordt niet altijd uitgesproken ten aanzien van het onder nummer aangedragen delict alleen. Soms zijn ook andere strafbare feiten afgewogen door de rechter. In totaal zijn aanvullend op de 105 incidenten die zijn ingestroomd bij het OM nog 50 andere incidenten 'gevoegd'.
6. De helft van deze zaken is in het laatste half jaar van 2013 gepleegd blijkens de politieregistratie. Het gaat derhalve om relatief recente zaken.
7. Dit laatste zou bij twee slachtoffers gerelateerd kunnen zijn aan het gegeven dat in deze zaken medio 2014 tot een eindvonnis is gekomen en er in die zaken in oktober 2014 (ons meetmoment) mogelijk nog geen gegevens waren doorgezet naar het CJIB. Bij de derde zaak is de reden ervan voor ons onduidelijk gebleven. In deze zaak was er al medio 2013 een eindvonnis.
8. Interview vertegenwoordiger Slachtofferloketten.

5 Nut en noodzaak van de regeling

Waarom willen aangevers en getuigen onder nummer verklaren? En wat zegt dit over nut en noodzaak van de regeling? We spraken hier over met HovJ's en OvJ's. Ook is een survey uitgezet bij VPT-instanties (en koepelorganisaties) om hun ervaringen op te tekenen.

5.1 De ervaringen van hulpofficieren en officieren

We spraken met tien hulpofficieren en negen officieren over hun ervaringen met aangifte onder nummer. Acht van de tien benaderde hulpofficieren bleken nog geen betrokkenheid te hebben gehad bij een aangifte onder nummer zaak[1]; de officieren die we spraken allemaal, omdat ze juist op grond daarvan waren geselecteerd. Het type slachtoffers, daders of feiten waarvoor de procedure zich volgens deze (hulp) officieren "met toepassingservaring" bij uitstek leent, loopt uiteen. Sommigen wijzen op het nut van de procedure voor VPT'ers, zoals ambulancemedewerkers en politiepersoneel. Daarnaast kan de procedure ook voor specifieke groepen personen – zoals bijvoorbeeld buurtvaders en straatcoaches – uitkomst bieden. Wel geven verschillende (hulp)officieren aan dat zorgvuldig met het bieden van de mogelijkheid tot aangifte onder nummer moet worden omgegaan. Enerzijds vanuit het oogpunt dat ook de rechten van de verdachte voldoende behartigd moeten worden. In zaken waarin veel aanvullend en ondersteunend bewijs aanwezig is, wordt hier bijvoorbeeld aan tegemoet gekomen. Een andere voorwaarde moet zijn dat er sprake is van een gegronde vrees van het slachtoffer of getuigen dat er represailles volgen of dat het afleggen van een aangifte of verklaring op naam grote gevolgen voor het werk of het privéleven heeft. Eerdere geweldsantecedenten en de toerekeningsvatbaarheid van de verdachte kunnen meespelen bij het vaststellen daarvan. *"Het risico bestaat dan alsnog dat de beleving van de aangever anders is, maar dit is wel een belangrijke randvoorwaarde om te filteren."*

5.2 Survey onder VPT-instanties

De survey die werd uitgezet onder P&O-medewerkers in de vijftien verschillende VPT-beroepsgroepen, laat zien dat de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer bij circa zes van de tien respondenten (64%) bekend is (zie tabel 5.1). Wel lijken zich verschillen tussen beroepsgroepen af te tekenen, waarbij we opmerken dat we dit slechts voorzichtig durven te stellen vanwege de beperkte aantallen respondenten per beroepsgroep. Binnen de zorg (ambulance, ziekenhuizen), gemeenten (sociale dienst, gemeenteraadsleden en B&W), de brandweer, het gevangeniswezen en het primaire onderwijs is een ruime meerderheid van de respondenten op de hoogte van de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer. In de beroepsgroep van gerechtsdeurwaarders is echter geen enkele respondent hiervan op de hoogte, terwijl binnen de beroepsgroepen OV-personeel en secundair onderwijs een minderheid van de respondenten weet van deze mogelijkheid.

Tabel 5.1 – Overzicht, per beroepsgroep, van kennis over en ervaring met aangifte onder nummer bij P&O functionarissen (of eventueel andere medewerkers die binnen de organisatie vanuit hun functie de personeelszaken op dit punt coördineren: directies, beleidsmedewerkers veiligheid bijvoorbeeld) in aantallen.

	Kennis over		**Ervaring met**	
VPT-groep	*Ja*	*Nee*	*Ja*	*Nee*
Ambulance	10	1	6	5
Arbeidsinspectie	1	0	0	1
Belastingdienst	1	0	0	1
Brandweer	5	2	1	6
Gerechtsdeurwaarders	0	5	0	5
Gevangeniswezen	4	1	2	3
OV-personeel	1	4	0	5
Politie	3	3	0	6
Primair onderwijs	4	2	0	6
Sociale dienst, gemeenteraadsleden, B&W	8	3	1	10
UWV	1	0	1	0
Secundair onderwijs	2	4	0	6
Ziekenhuizen	6	1	2	5
Totaal	**46**	**26**	**13**	**59**

Gevraagd naar de wijze waarop respondenten op de hoogte zijn geraakt van het doen van aangifte onder nummer, wordt met name informatie van ketenpartners, zoals politie en provincie, genoemd (n=11). Daarnaast wijzen meerdere respondenten op berichtgeving in de media (n=6) en informatie van het Expertisecentrum VPT (n=6). Ook worden verschillende andere informatiebronnen enkele malen genoemd, waaronder een advocaat, het inter- of intranet en andere interne berichtgeving, het managementteam, folders en het doen van navraag.

Van de 46 respondenten die bekend zijn met de mogelijkheid tot het doen van een aangifte onder nummer, hebben dertien (28%) hier ook ervaring mee. Ten opzichte van alle 72 respondenten betreft het achttien procent. Alle personen die ervaring hebben met het doen van aangifte onder nummer, hebben aangegeven dat wij hen mogen benaderen voor een (telefonisch) interview.

Met tien respondenten (P&O- en beleidsmedewerkers van een ambulancedienst en een ambulancebroeder (n=6), van het gevangeniswezen (n=2), van een gemeente (n=1) en van een ziekenhuis (n=1)) is een verdiepend interview gehouden. Uit de gesprekken met deze respondenten komt naar voren dat het veelal standaardbeleid is om aangifte onder domicilie te doen. Dit betekent dat de naam van de aangever of de getuige wel, maar zijn huisadres niet, in het dossier zal komen. In de besproken casus heeft men echter gekozen voor het doen van aangifte onder nummer. Dat is in die gevallen met name gedaan vanwege “het veiligheidsgevoel” van aangevers c.q. getuigen, zo geven de respondenten aan. Op deze manier wil men primair de angst wegnemen bij aangevers of getuigen voor de mogelijkheid dat de dader het huisadres achterhaalt op grond van de vermelde achternaam in het proces-verbaal. Eén van de slachtoffers illustreert dit als volgt: *“Diegene die mij gebeten had, had al veel antecedenten bij de politie vanwege geweldsdelicten. Daarom wilde ik ter bescherming van mijn vrouw en dochter, die op onregelmatige tijden alleen thuis zijn vanwege mijn werk, anoniem aangifte doen”*. Hoewel de respondenten aangeven dat zij het zelf – in de eigen werkcontext – nog nooit hebben meegemaakt dat een pleger wraak neemt op zijn/haar aangever, is de angst daarvoor soms toch groot, zo constateren zij. Dit is vooral het geval bij medewerkers met een weinig voorkomende achternaam.

Drie van de door ons gesproken respondenten binnen het ambulance- en ziekenhuiswezen (n=7) hebben uiteindelijk ervaring met het proces van aangifte onder nummer. Een belangrijke reden voor de ‘uitval’ van vier personen is dat de politie niet of onvoldoende op de hoogte bleek van de procedure omtrent aangifte onder nummer: “*Bij een aangifte op een politiebureau bleek aangifte onder nummer niet mogelijk. Volgens de betrokken politiefunctionaris zouden naam en geboortedatum nog steeds worden opgenomen in het dossier. In een overleg werd later aangegeven dat aangifte onder nummer een mooi streven was, maar dat dit in de praktijk nog niet realiseerbaar is omdat de wetgeving op dit punt nog onvoldoende is.*” Een andere respondent vertelt te zijn

weggestuurd bij het politiebureau, waar zowel de medewerker Intake en Service als een rechercheur en de OvD niet op de hoogte zijn van deze mogelijkheid. Twee respondenten, die meer op hoofdlijnen bevraagd zijn, vatten hun ervaringen als volgt samen: *"In de praktijk is nu een aantal keer gebleken dat of de politiemedewerkers aangeven dat zij deze procedure niet kennen of dat het niet mogelijk is om anoniem aangifte te doen als hulpverlener. Samenvattend heerst er dus nog onduidelijkheid (vooral op politiebureaus) over het wel of niet kunnen doen van een anonieme aangifte"*. Opgemerkt moet worden dat de ervaringen van een respondent die werkzaam is bij een ziekenhuis tegenovergesteld zijn. Hier verloopt de samenwerking met de politie in de vorm van een vast contactpersoon goed en is de anonimiteit van de aangever in meerdere gevallen behouden gebleven. Tegelijkertijd geeft een andere respondent aan meerdere casus te kennen waarbij anonimiteitsbehoud uiteindelijk niet mogelijk blijkt: door deze slechte ervaringen is de drempel om überhaupt aangifte te doen uiteindelijk verhoogd in plaats van verlaagd. De procedure kan met andere woorden onbedoelde neveneffecten hebben op de aangiftebereidheid van medewerkers. Meerdere respondenten geven dan ook aan dat op zaaksniveau altijd kritisch gekeken moet worden naar nut en noodzaak van aangifte onder nummer.

Box 5.1 – Hulpverleners over aangifte doen

Eind 2014 bracht de Stichting Hulp voor Hulpverleners de resultaten van een enquête onder 2.551 hulpverleners uit, waarin het onderwerp aangifte doen centraal staat. Uit dit onderzoek komt onder andere naar voren dat 66 procent van de hulpverleners bekend is met de procedure voor het doen van aangifte bij agressie en geweld tegen hulpverleners. Bijna een kwart van hen geeft echter aan geen vertrouwen te hebben in het doen van aangifte, omdat een verdachte daardoor komt te beschikken over privégegevens van de hulpverlener. In het rapport wordt vervolgens geconstateerd dat deze groep klaarblijkelijk niet op de hoogte is van de mogelijkheid om aangifte onder nummer te doen.[2]

Eindnoten

1. Uit de interviews blijkt dat van de tien gesproken HovJ's, er twee in de eigen eenheid ervaring hebben opgedaan met de opname van aangifte onder nummer. In totaal hebben zij vier zaken behandeld. Driemaal gaat het om een aangifte onder nummer door een VPT'er. In een ander geval betreft het een getuigenverklaring onder nummer.
2. Dit kan inderdaad het geval zijn. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn dat men er wel weet van heeft maar er liever geen gebruik van wil maken, om welke reden dan ook.

6 Beantwoording van de onderzoeksvragen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen die de aanleiding hebben gevormd voor onderhavig onderzoek naar de procedure 'aangifte onder nummer'. De hoofdvraag die centraal heeft gestaan in dit onderzoek, luidt als volgt:

> *In welke mate en op welke wijze wordt aangifte onder nummer door de verschillende organisaties in de strafrechtketen toegepast en overgedragen en wat zijn de resultaten daarvan?*

Het onderzoek bestaat uit 21 deelvragen, verdeeld in vier clusters. Deze clusters spitsen zich achtereenvolgens toe op 1) de benutting van de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer, 2) het juridisch vervolg, 3) de anonimiteit gedurende het onderzoeks- en strafproces en 4) het implementatieproces. De geformuleerde deelvragen komen in de volgende paragrafen per cluster aan bod. Afgesloten wordt met een concluderende paragraaf, waarin de hoofdvraag van het onderzoek wordt beantwoord. We merken daarbij op dat we sommige onderzoeksvragen op het niveau van incidenten hebben beantwoord (in plaats van op het niveau van verklaringen), omdat nadere analyses op verklaringenniveau niet altijd mogelijk waren op grond van de ter beschikking gestelde politiedata.

6.1 Benutting van de mogelijkheid

1. **Hoeveel aangiften en verklaringen werden er de onderzoeksperiode (1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013) onder nummer gedaan? (daarbij onderscheid makend naar drie soorten: aangiftes door slachtoffers zelf, verklaring als getuige door slachtoffer zelf en verklaring als getuige door collega of derde)**

In de genoemde periode zijn bij 243 incidenten 349 aangiften en verklaringen onder nummer geregistreerd door de Nederlandse politie. In totaal gaat het om 151 slachtofferverklaringen en 198 getuigenverklaringen.

Bij 211 van deze 243 incidenten is een proces-verbaal van aangifte aanwezig. Bij 152 van deze 211 incidenten (72%) is sprake van een ondertekend *anoniem* proces-verbaal van aangifte c.q. aangifte onder nummer. In welke mate sprake is van verklaringen als getuige door het slachtoffer zelf dan wel een getuigenverklaring onder nummer door een collega of derde, valt op basis van de aan ons ter beschikking gestelde informatie niet te zeggen.

2. Welk 'deel van het geheel' omvatten deze aantallen op het totaal aantal aangiften en verklaringen in Nederland in die periode?

Op het totale aantal incidenten in Nederland met minimaal één verklaring van een slachtoffer of een getuige van 3.303.674, vertegenwoordigen de 243 incidenten waarover onder nummer is verklaard een zeer klein percentage (0,01%).

3. Welk deel van de aangifte of verklaringen onder nummer werd gedaan in casus waarbij het slachtoffer uitvoerder was van een publieke taak en hoe verhoudt zich dat ten opzichte van de verhoudingspercentages ten aanzien van alle aangiften en verklaringen in de onderzoeksperiode?

Het onderzoek wijst uit dat bij 131 van de 243 incidenten (54%) waarbij minimaal één verklaring onder nummer werd afgelegd, het slachtoffer uitvoerder was van een publieke taak. De overige incidenten hadden plaats in andersoortige contexten. Verhoudingsgewijs zien we dat het aandeel incidenten met een onder nummer verklaring bij 'publieke taak' incidenten veel groter is dan bij niet-publieke taak incidenten: 4,7 procent versus een aandeel kleiner dan 0,01 procent. De grotere vertegenwoordiging van publieke taak incidenten is mogelijk mede te verklaren doordat de overheid richting publieke taak instanties actief heeft gecommuniceerd over de mogelijkheid van aangifte onder nummer.

4. In welke mate zien we dat de verschillende beroepsgroepen met een publieke taak, zoals onderscheiden in de surveys die zijn gehouden in het kader van het landelijke programma Veilige Publieke Taak (VPT), gebruikmaken van de mogelijkheid van aangifte/verklaring onder nummer?

In totaal is er rond 131 incidenten die gerelateerd zijn aan de uitvoering van een publieke taak een aangifte of verklaring onder nummer afgelegd. In totaal zijn in deze zaken 186 slachtoffer- en getuigenverklaringen onder nummer geregistreerd. Deze incidenten hebben met name betrekking op de sectoren zorg (56%) en veiligheid (32%). In de sector openbaar vervoer is in de onderzoeksperiode niet onder nummer verklaard, en in de sectoren sociale zekerheid, openbaar bestuur en onderwijs zijn vrijwel geen verklaringen onder nummer geregistreerd.

5. Hoe zien verhoudingspercentages er verder uit wanneer er ook nog onderscheid wordt gemaakt naar de belangrijkste delictscategorieën?

Er zijn 186 slachtoffer- en getuigenverklaringen afgelegd rondom 131 incidenten die gerelateerd zijn aan de uitvoering van een publieke taak (zie beantwoording onderzoeksvraag 4). Geweldsincidenten vormen veruit de grootste delictscategorie (n=106, 81%). Incidenteel worden verklaringen onder nummer afgelegd rondom andere typen incidenten. Deze delictscategorieën vormen ten hoogste zeven procent van het totaal. Geconcludeerd kan derhalve worden dat in de uitvoering van een publieke taak met name rondom geweldsincidenten verklaringen onder nummer worden afgelegd. De meeste van deze geweldsincidenten vinden plaats in de sectoren zorg (n=64) en veiligheid (n=28).

6. Welk deel van de relevante aangiftes van werknemers met en zonder een publieke taak wordt door de recherche behandeld?

In totaal is bij 211 incidenten een proces-verbaal van aangifte aanwezig. Bij 152 incidenten is sprake van een proces-verbaal van aangifte *onder nummer*. Op basis van de aan ons ter beschikking gestelde data kan niet worden bekeken welke van deze incidenten de recherche behandeld heeft. De doorstroom van incidenten waarin een verklaring onder nummer is afgelegd richting het OM, biedt een mogelijke indicatie.

Van de 131 incidenten waarover onder nummer is verklaard in de context van publieke taakuitvoering, stromen er 62 (47%) door richting het OM. Van de 112 overige incidenten waarover onder nummer is verklaard, zijn dit er 43 (38%).

6.2 Het juridische vervolg

7. Wat is bekend over de strafoplegging en de uitkering van schadevergoeding in de voorkomende zaken met aangiften en/of verklaringen onder nummer vanaf 1 oktober 2012 tot en met 31 december 2013?

Van de 243 incidenten waarin een aangifte of verklaring onder nummer is vastgelegd, stromen er 105 (43%) door richting het OM. Het OM besluit in 39 gevallen voor een afdoening buiten de rechter om. Dit gebeurt in de vorm van bijvoorbeeld een transactie, een (on)voorwaardelijk sepot of een OM-strafbeschikking. In 66 van de 105 incidenten (63%) die instromen bij het OM, wordt besloten tot een gang richting de rechter via een dagvaarding of het voegen voor berechting.

In totaal is over 39 van deze 66 zaken meer bekend geworden over de gerechtelijke uitspraak. In al deze zaken – op één vrijspraak na – is besloten tot strafoplegging, al dan niet in combinatie met een boete.

In vijf gevallen is een schadevergoeding toegewezen of civiele vordering (ten dele) toegewezen. Dit betreft allemaal medewerkers met een publieke taak die slachtoffer werden van diverse soorten delicten: bedreiging, poging tot doodslag/moord, vernieling, overlast door een verward/overspannen persoon en belediging. Eén van de vijf slachtoffers heeft de schadevergoeding reeds uitbetaald gekregen, voor een tweede slachtoffer is de tenuitvoerlegging van de schadevergoedingsmaatregel nog in behandeling bij het CJIB. De overige drie verzoeken blijken (nog) niet te zijn opgenomen in het CJIB-systeem voor de afhandeling van schadevergoedingsmaatregelen.

6.3 Anonimiteit gedurende het onderzoeks- en strafproces

8. Hoe vaak en in welke fase van opsporing en vervolging wordt de identiteit van de aangever opgevraagd door andere procespartijen?

Uit het onderzoek blijkt dat de identiteit van de aangever of getuige die onder nummer verklaard heeft, vrijwel nooit wordt opgevraagd door andere procespartijen. Het OM heeft in totaal 66 van de 243 incidenten voor de rechter gebracht. Een survey onder OvJ's heeft informatie opgeleverd over 23 van deze 66 casus. Uit deze survey blijkt dat de verdachte, diens advocaat of de rechter in geen van deze casus de identiteit van de aangever of getuige hebben opgevraagd. Belangrijke redenen zijn volgens negen OvJ's waarmee een verdiepend interview is gehouden onder meer dat

het overwegend zaken betreft waarin overig bewijs – zoals camerabeelden en andere verklaringen op naam – de boventoon voert.

Verder zien we dat er van de 243 incidenten waarin een verklaring onder nummer is afgelegd, er in vijf zaken een schadevergoeding of civiele vordering wordt toegekend. In deze gevallen zou het dan voor het CJIB noodzakelijk kunnen zijn om de identiteit van de betrokkene op te vragen. Dat bleek echter bij deze gevallen (nog) niet nodig: bij drie zaken omdat deze nog niet in behandeling zijn genomen door het CJIB, bij de twee overige zaken omdat deze werden afgehandeld op personalia en adresgegevens van vertegenwoordigers van de slachtoffers.

9. Hoe vaak wordt de anonimiteit daarbij wel/niet opgeheven en wordt het slachtoffer daarbij vooraf om toestemming gevraagd?

Op basis van de bij ons bekende gegevens lijken procespartijen in (zeer) beperkte mate de identiteit van getuigen en slachtoffers die onder nummer verklaren, op te vragen. De door ons geïnterviewde OvJ's geven aan dat vooral de afwezigheid van ander belastend bewijsmateriaal ertoe kan leiden dat de gewenste anonimiteit uiteindelijk niet kan worden gehandhaafd.

Wanneer OvJ's tijdens de rechtsgang geconfronteerd zouden worden met het verzoek de anonimiteit op te heffen, vertellen de negen geïnterviewde OvJ's veel belang te hechten aan de situatie van de aangever of het slachtoffer. Zij zullen op een dergelijk moment altijd in overleg treden met deze persoon, zo geven zij aan.

10. Hoe vaak en in welke fase van opsporing en vervolging wordt de identiteit van de aangever onbedoeld of vroegtijdig bekend?

Een survey onder OvJ's heeft informatie opgeleverd over 23 casus (zie beantwoording onderzoeksvraag 8). In twee van deze 23 casus blijkt de procedure van aangifte onder nummer uiteindelijk niet te zijn doorgezet, omdat de identiteit van de persoon die onder nummer verklaarde door details in de processtukken eenvoudig te achterhalen was. Het betreft tweemaal (de beschrijving van) een incident in een Penitentiaire Inrichting (PI). Om de anonimiteit van deze personen gedeeltelijk te waarborgen, is uiteindelijk besloten tot het doen van aangifte onder domicilie dan wel het weglaten van adresgegevens bij het horen van de betrokkenen door de rechter-commissaris.

11. **Door wie of welke oorzaken raakt de identiteit van de aangever onbedoeld of vroegtijdig bekend en wat zijn hiervan de gevolgen?**

Op basis van de door ons verzamelde informatie blijkt niet dat de identiteit van de aangever in de onderzochte periode onbedoeld of vroegtijdig bekend is geraakt.

12. **Hoe vaak worden ter zitting aanvullende maatregelen getroffen ter bescherming van de anonimiteit van het slachtoffer?**

In verdiepende interviews met negen OvJ's over evenzoveel casus blijkt dat tijdens geen van hun casus ter zitting aanvullende maatregelen getroffen zijn ter bescherming van de anonimiteit van het slachtoffer. Verder typeren deze en ook andere respondenten die wij spraken de onder nummer zaken die zij kennen veelal als "klip-en-klaar"-zaken, waarbij geen nadere toelichting van de aangever nodig is om tot een uitspraak te kunnen komen (vanwege voldoende ander bewijs).

13. **Welke maatregelen zijn dat en zijn die afdoende ter bescherming van de anonimiteit van het slachtoffer?**

Niet van toepassing (zie beantwoording onderzoeksvraag 12).

6.4 Het implementatieproces

Proces van aanvragen

14. **In welke mate zijn de medewerkers die aangiftes opnemen bekend met de mogelijkheden, procedures en relevantie?**

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, zijn mystery visits uitgevoerd bij tien (middelgrote) politiebureaus (één per politie-eenheid). Daarnaast is gesproken met tien HovJ's, negen OvJ 's en met enkele andere ketenpartners die (mogelijk) zicht hebben op de ervaringen van slachtoffers: medewerkers van SHN, een vertegenwoordiger van de slachtofferloketten en P&O functionarissen van publieke taakinstanties. Uit zowel de mystery visits als de gevoerde gesprekken ontstaat het beeld dat medewerkers Intake en Service meermaals geen of onvolledige kennis hebben over het bestaan en de inhoud van de procedure aangifte onder nummer. Meerdere HovJ's weten niet of en zo ja hoe medewerkers Intake en Service geïnstrueerd zijn en geven aan ook zelf geen instructies te hebben ontvangen. Diegenen die wel een

instructie ontvangen hebben, beschouwen deze bovendien niet altijd als afdoende. Drie van de negen door ons gesproken OvJ's plaatsen kanttekeningen bij het handelen van de politie. Deze spitsen zich met name toe op beloften van de politie aan burgers waar het gaat om anonimiteitsbehoud en het correct volgen van de procedure. Daar staat tegenover dat andere OvJ's juist positieve ervaringen hebben met de politie als het gaat om het doen van aangifte onder nummer.

Gezien het voorgaande concluderen we dat niet alle medewerkers die aangiften opnemen of de intake op het politiebureau verzorgen bekend zijn met de mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring onder nummer. In de praktijk betekent dit dat het grotendeels afhankelijk is van de kennis van individuele medewerkers Intake en Service of deze mogelijkheid wel of niet ter sprake komt c.q. wordt overwogen.

15. In welke mate worden de aangiftemogelijkheden kenbaar gemaakt en/of aangeboden aan werknemers/werkgevers met/zonder publieke taak?

Uit een survey onder VPT-beroepsgroepen blijkt dat circa zes van de tien respondenten[1] (64%) bekend zijn met de mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring onder nummer. De meeste beroepsgroepen lijken dan ook bekend te zijn met deze mogelijkheid, waarbij opgemerkt moet worden dat dit niet of in mindere mate geldt voor gerechtsdeurwaarders en medewerkers binnen het openbaar vervoer en het secundair onderwijs.

Uit interviews met respondenten binnen de VPT-groepen blijkt dat de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer niet per definitie wordt aangeboden aan medewerkers met een publieke taak. In sommige gevallen worden zij zelfs van deze procedure uitgesloten. Kennis over de mogelijkheden en procedures omtrent aangifte onder nummer bij het intakepersoneel (zie beantwoording onderzoeksvraag 14) speelt hierin een belangrijke rol.

Proces van beoordelen

16. Welk deel van de verzoeken tot deze aangiftes onder nummer wordt voorgelegd aan en beoordeeld door de (hulp)officier van justitie?

In de beschikbare basisregistratie van de politie (BVH) kan niet worden nagegaan of en zo ja aan welke personen gevraagd is om een verzoek tot het afleggen van een verklaring onder nummer te beoordelen. Hierop vindt geen registratie plaats. De bovenstaande vraag is daarom voorgelegd in interviews met negen OvJ's en tien HovJ's. Gezien de beperkte ervaring van al deze respondenten, durfde geen van hen hierover een uitspraak te doen.

17. In welke mate beoordeelt de (hulp)officier van justitie de verzoeken op de vijf aspecten of spelen ook andere redenen een rol en, zo ja, welke?

Bij een verzoek tot het afleggen van een verklaring onder noemer, moet deze beoordeeld worden op vijf aspecten: 1) de aard en ernst van het delict, 2) het aantal getuigen, 3) de eventuele relatie tussen aangever/getuige en verdachte(n), 4) de antecedenten van verdachte(n) en 5) de omstandigheden in de privésfeer van de aangever/getuige. Of dit ook gebeurt vroegen wij aan negen OvJ's en tien HovJ's. Zij benoemen hiernaar gevraagd geen inhoudelijke argumenten op grond waarvan zij zouden willen afwijken van deze werkinstructie. Verder worden er in de interviews met de HovJ's (3) voorbeelden aangehaald waarbij men kwam tot een negatief advies, en waarin zichtbaar is dat men ook feitelijk tot dat eindoordeel is gekomen op grond van die vijf criteria (en niet op grond van andere redenen).

18. Aan welke categorieën slachtoffers wordt in de praktijk toegestaan om (de verschillende vormen van) aangifte onder nummer te doen?

Bij de 243 incidenten waarin een verklaring onder nummer is afgelegd, gaat het in iets meer dan de helft (54%) om een incident dat gerelateerd is aan de uitvoering van een publieke taak. De overige verklaringen zijn afgelegd rondom incidenten waarbij geen medewerker met een publieke taak betrokken was. Het afleggen van een verklaring onder nummer – of dit nu een aangifte of een getuigenverklaring is – is derhalve niet voorbehouden aan één specifieke groep (zie beantwoording onderzoeksvraag 3).

19. Welk deel van de verzoeken wordt afgewezen en gehonoreerd en om welke redenen?

HovJ's en OvJ's hebben in beperkte mate ervaring met verzoeken tot aangifte onder nummer. De personen die wij spraken (negen OvJ's en tien HovJ's) geven aan dat zij daarom geen inschatting durven te maken van het deel van de verzoeken dat wordt afgewezen danwel gehonoreerd.

Proces van opsporen en vervolgen

20. Hoe verlopen de processen en werkzaamheden voor aangiftes onder nummer binnen de verschillende organisaties?

De politie is de eerste partij waarmee iemand contact heeft indien hij of zij een verklaring onder nummer wil afleggen. Conform de procedure dient een HovJ in dit geval te worden ingelicht, zodat deze de zaak – eventueel in samenspraak met de persoon die onder nummer een verklaring wil afleggen – kan beoordelen en het OM kan informeren. In de praktijk blijkt de interne communicatie binnen de politie over de mogelijkheid tot het afleggen van een verklaring onder nummer onvoldoende te zijn. Hierdoor zijn instructies over de wijze waarop met deze zaken moet worden omgegaan, niet voldoende bekend (zie ook beantwoording onderzoeksvraag 14). Informatie is moeilijk vindbaar, nieuwe medewerkers worden op dit punt niet of niet voldoende ingewerkt en ervaringen worden onderling niet uitgewisseld vanwege het incidentele karakter waarin dergelijke zaken spelen. Ook blijkt in de praktijk dat een HovJ niet altijd meteen beschikbaar is voor een adviesgesprek.

Wanneer een verklaring onder nummer wordt afgelegd, worden de persoonsgegevens vervangen door een nummer. In de praktijk worden nummers op het niveau van de politie-eenheid en niet op nationaal niveau toegekend. Derhalve moet ervoor worden gewaakt dat verschillende slachtoffers en getuigen die onder nummer verklaard hebben, hetzelfde nummer toegewezen krijgen.

Wanneer in een zaak een verklaring onder nummer wordt afgelegd en deze doorstroomt naar het OM, wordt hieraan een parketnummer en een OvJ toegekend. De door ons gesproken OvJ's geven aan dat zij goed geïnformeerd zijn over de procedure dan wel dat informatie hierover via collega's en/of het intranet snel te vinden en duidelijk is. Door het beperkte aantal zaken worden ervaringen onderling niet of weinig gedeeld, zoals ook bij de politie het geval is.

In onderhavig onderzoek zijn wij geen voorbeelden tegengekomen waarin een verklaring onder nummer werd afgelegd en de gewenste anonimiteit ten opzichte van de verdachte(n) verloren ging als gevolg van administratieve of andere fouten. Verder zijn persoonsgegevens, volgens de door ons gesproken personen van het OM, het slachtofferloket, de Raad voor de Rechtspraak en het CJIB, alleen aan ketenpartners doorgegeven met instemming van de aangever of getuige (zie ook beantwoording onderzoeksvragen 8 t/m 10). Ten slotte blijkt uit de door ons bestudeerde zaken, dat de rechter vijfmaal een (gedeeltelijke) schadevergoeding of civiele vordering heeft toegekend. Bij de uitkering daarvan zijn voor zover bekend geen belemmeringen geconstateerd (zie ook beantwoording onderzoeksvraag 7).

21. Hoe verloopt de overdracht van aangiftes onder nummer tussen de verschillende organisaties?

Van de 243 zaken die bij de politie bekend worden, stromen er 105 bij het OM in. Idealiter vindt de overdracht van een zaak waarin een verklaring onder nummer is afgelegd plaats tussen de HovJ en de OvJ. Door de bank genomen, lijkt deze overdracht goed te verlopen. In enkele gevallen geeft een door ons gesproken OvJ aan dat hij/zij niet betrokken is geweest bij het besluit tot het afleggen van een verklaring onder nummer. Omdat de procedure niet goed gevolgd is, betekent dit in enkele gevallen dat een onder nummer afgelegde verklaring alsnog op een andere wijze (bijvoorbeeld onder domicilie) gedaan zal moeten worden om een eventuele rechtsgang niet bij voorbaat te moeten staken.

6.5 Conclusie

De hoofdvraag die dit onderzoek heeft getracht te beantwoorden is in welke mate en op welke wijze verschillende organisaties in de strafrechtketen aangifte onder nummer toepassen en overdragen en wat daarvan de resultaten zijn.

Met de mogelijkheid tot het doen van aangifte onder nummer is beoogd de aangiftebereidheid te bevorderen rond zogenaamde 'publieke taak' incidenten: incidenten waarbij iemand het slachtoffer wordt van een misdrijf tijdens de uitoefening van een publieke taak. De insteek van de regeling is dat deze tegemoet moet komen aan uitzonderingsgevallen die te zwaar zijn voor het doen van aangifte onder domicilie en te licht voor verdergaande maatregelen (zoals de procedure 'beschermde getuige').

Het onderzoek laat zien dat niet alleen gerelateerd aan 'publieke taak' incidenten gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid. Ook slachtoffers en getuigen buiten de context van de publieke taakuitvoering zijn op de hoogte van deze optie en willen deze benutten. Wel is het aandeel incidenten met een onder nummer verklaring bij 'publieke taak' incidenten veel groter dan bij niet-publieke taak incidenten: 4,7 procent versus een aandeel kleiner dan 0,01 procent. Dit heeft mogelijk te maken met de actieve communicatie van de overheid over deze aangifteoptie specifiek richting VPT-instanties. Het afleggen van een verklaring onder nummer komt cijfermatig weinig voor. Een mogelijke verklaring voor deze lage aantallen is het feit dat de verschillende partijen in de strafrechtsketen de regeling in een korte periode in hun (bedrijfs)processen hebben moeten implementeren. Echter, ook wanneer de regeling optimaal wordt ingezet, zal de inzet ervan in omvang beperkt blijven. Het doen van aangifte met persoonsgegevens zal immers altijd het uitgangspunt blijven vanuit het oogpunt van de beginselen van de rechtsstaat en de rechten van de ver-

dachte voor diens verdediging. Enkel in uitzonderingsgevallen is het mogelijk om een verklaring onder nummer af te leggen: wanneer een aangever of getuige vreest voor represailles en aan een aantal andere voorwaarden is voldaan die de anonimiteit van deze persoon kunnen garanderen.

Het onderzoek laat zien dat de snelle implementatie met name bij de politie tot aandachtspunten heeft geleid. Het gaat dan vooral om de interne informatievoorziening over verklaren onder nummer en het tijdig betrekken van het OM door een HovJ indien een persoon het verzoek doet om onder nummer te verklaren. Gevolg hiervan is dat personen die wel van de regeling gebruik willen maken, hiertoe niet altijd in de gelegenheid zijn gesteld en/of hierover niet goed zijn geïnformeerd. Dit is ongewenst en leidt ertoe dat potentiële aangevers of getuigen ook binnen de VPT-sectoren – mogelijk onnodig – afhaken en de toekomstige drempel om aangifte te doen kan worden verhoogd in plaats van verlaagd. In welke mate dit is gebeurd c.q. hoe groot dit *dark number* is, is op basis van onderhavig onderzoek niet te zeggen.

Uit het onderzoek blijkt dat de overdracht tussen de politie en het OM goed verloopt en de anonimiteit van aangevers en getuigen in zaken in de onderzochte periode niet verloren ging als gevolg van administratieve aangelegenheden. Wel is het belangrijk om te beseffen dat ook in strafzaken waarin onder nummer is verklaard, de anonimiteit onder andere gedurende het strafproces (ten dele) kan worden opgeheven. Personen die onder nummer willen verklaren moeten nadrukkelijk over deze mogelijke gebeurtenis geïnformeerd worden, zo wordt breed bepleit door de personen die wij in het kader van dit onderzoek spraken. Een heldere gestandaardiseerde boodschap waarin aandacht is voor de mogelijkheden en de beperkingen van de regeling, is dan ook van belang. Daarin kan desgewenst ook expliciet worden opgenomen dat het afleggen van een verklaring onder nummer geen beletsel hoeft te vormen voor het kunnen ontvangen van een eventueel toegekende schadevergoeding of civiele vordering. Ook dit kwam namelijk als resultaat in dit onderzoek naar voren.

Eindnoot

1. Dit zijn P&O-functionarissen of eventueel andere medewerkers die binnen de organisatie vanuit hun functie de personeelszaken op dit punt coördineren.

Afkortingen

BVH	=	Basisvoorziening Handhaving
CJIB	=	Centraal Justitieel Incassobureau
COMPAS	=	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie Parket AdminiStratie
GPS	=	Geïntegreerd processysteem (registratiesysteem voor reguliere zaken van het OM)
HovJ	=	Hulpofficier van Justitie
LOVS	=	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
MIC	=	Management Informatie Centrum
NAW	=	Naam Adres Woonplaats
OM	=	Openbaar Ministerie
OvJ	=	Officier van Justitie
SHN	=	Slachtofferhulp Nederland
UWV	=	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VPT	=	Veilige Publieke Taak
WODC	=	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

Geraadpleegde bronnen

Abraham, M., S. Flight & W. Roorda (2011). *Agressie en geweld tegen werknemers met een publieke taak*. Onderzoek voor Veilige Publieke Taak 2007-2009-2011. DSP: Amsterdam

Dreissen, W. & Nauta, O. (2012). *Anonimiteit in het strafproces. De praktijk van de regeling beperkt anonieme getuige en de regeling bedreigde anonieme getuige.* WODC/ DSP: Den Haag/Amsterdam.

Heerik, J.C. van den (2013). *Verhoor onder nummer.* Nationale Politie (vertrouwelijk)

Openbaar Ministerie (2012a). *Handleiding opnemen (deels) aangifte/verklaring (2012H003)*, 23-10-2012.

Openbaar Ministerie (2012b). *Werkinstructie Aangifte/verklaring onder nummer*, 24-10-2012.

Nationale Politie (2012a). *BVH Handboek – Verhoor onder nummer – Infodesk*, 28-09-2012.

Nationale Politie (2012b). *BVH Handboek – Verhoor onder nummer – Verbalisant_hOvJ*, 28-09-2012.

Nationale Politie (2012c). *Werkinstructie Aangifte/verklaring onder nummer*, 02-07-2013.

Stichting Hulp voor Hulpverleners (2014). *Enquête aangiftebereidheid 2014*. Enkhuizen.

Tolsma, J. (2011). Aangiftebereidheid: Welke overwegingen spelen een rol bij de beslissing om wel of niet aangifte te doen? *Cahiers Politiestudies*, 21(4): 11-32.

Tweede Kamer, vergaderjaar 2011 - 2012, 29 282, nr. 168

Tweede Kamer, vergaderjaar 2012 - 2013, 33 400, nr. 76

Tweede Kamer, vergaderjaar 2013 - 2014, 29 628, nr. 432

Bijlage 1 – Uitvraag data politie en Openbaar Ministerie

Per casus werd de volgende informatie bij de politie verzameld:

- De rol van degene die anoniem verklaart (bijv. slachtoffer, getuige, betrokkene, beslagene);
- De politieregio (eenheid) waar het incident plaatsvond;
- De datum van het incident;
- Het aantal en de aard van de opgenomen verklaringen (pv van verhoor en/of aangifte);
- De maatschappelijke klasse waaronder het incident geregistreerd staat (dit zijn *labels* die verwijzen naar de aard van het delict);
- Koppeling van een incident aan de uitvoering van een publieke taak.[1]

Per casus werd de volgende informatie bij het OM verzameld:

- het parketnummer;
- de datum van instroom;
- de maatschappelijke classificatie van het strafbare feit;
- de juridische classificatie van het strafbare feit;
- personalia van de verdachten (geb. datum en -plaats, woonplaats, geboorteland);
- beoordeling van de zaak (op zaak- en feitniveau);
- datum afdoening;
- datum 1e zitting;
- forum van de zitting;
- opgelegde straffen;
- of de hoofdstraf voorwaardelijk/onvoorwaardelijk was;
- duur van de straf;
- hoogte van de boete;
- of er hoger beroep is aangetekend;
- datum vonnis;
- aantal slachtoffers;
- de naam van de behandelend officier.

---

1. Als iemand het slachtoffer is geworden van een strafbaar feit tijdens uitvoering van een publieke taak (zie voor definitie paragraaf 1.1), dan wordt er aan dit incident in de politieregistratie een zogenaamd VPT-label gekoppeld. Het aantal VPT-labels dat aan de 'onder nummer'-incidenten gekoppeld was, bleek echter dusdanig laag dat besloten werd alle 243 incidenten handmatig door te lopen om na te gaan of sprake was van een dergelijke (VPT) context.

Bijlage 2 – Invulformat Officieren van Justitie

Vragen	Antwoorden
1. Kon bij al "uw" zaken zoals opgenomen in de mail de anonimiteit van de aangever/getuige worden gehandhaafd?	• Ja • Nee, dat lukte niet bij de zaak of zaken met nummer(s): ……….
2. Bent u bereid tot een toelichtend (telefonisch) gesprek over deze zaak / zaken in het kader van dit onderzoek?	• Ja • Nee

Bijlage 3 – Vragenlijst Hulpofficieren van Justitie

Concrete voorbeelden

a. Heeft u in de eigen eenheid wel eens een zaak gehad waarbij het tot een aangifte onder nummer kwam?
b. Hoe ging dat in zijn werk? Wat voor soort gesprek had het slachtoffer/de betrokkene aan de balie en wat volgde er daarna?
c. In welke situaties bewijst het vooral zijn nut (wat voor type slachtoffers/daders/feiten?)

Instructie

d. Op welke wijze bent u zelf geïnstrueerd over de mogelijkheid van aangifte onder nummer: via wie, hoe, ondersteund door welke stukken?
e. Op welke wijze zijn medewerkers Intake en Service geïnstrueerd?
f. Hoe raadpleegbaar en vindbaar zijn instructies voor anderen: van aangiftebalie, HovJ-collegae, breder? (is er een folder, staat het op intranet?)
g. Blijven er nog vragen over, voor zover u weet? A. Krijgt u als HovJ wel eens vragen van aangifteopnemers over wat ze moeten doen? B. Zit u zelf wel eens met onduidelijkheden?
h. Worden ervaringen gedeeld?
i. Worden instructies herhaald of wordt er herhaaldelijk op gewezen?

Contact met slachtoffers en ketenpartners

j. Heeft u zelf wel eens negatief geadviseerd richting een slachtoffer/betrokkene, om af te zien van aangifte doen / verklaren onder nummer? Hoe gaat dat in zijn werk? Zijn er dan goede alternatieven en neemt men het advies ter harte?
k. Hoe vaak komt het naar uw idee voor dat iemand aangifte onder nummer wil doen, maar dat de casus niet wordt voorgelegd aan een HovJ?
l. Spelen naast de afweging op de vijf punten ook wel eens andere redenen een rol om aangifte/verklaring onder nummer aan te bevelen?
m. Wat zijn de kwetsbare plekken in de strafrechtketen bij de omgang met dergelijke zaken. Zijn ze administratief lastig? Hoe verloopt de overdracht richting het OM?

Bijlage 4 - Vragenlijst Officieren van Justitie

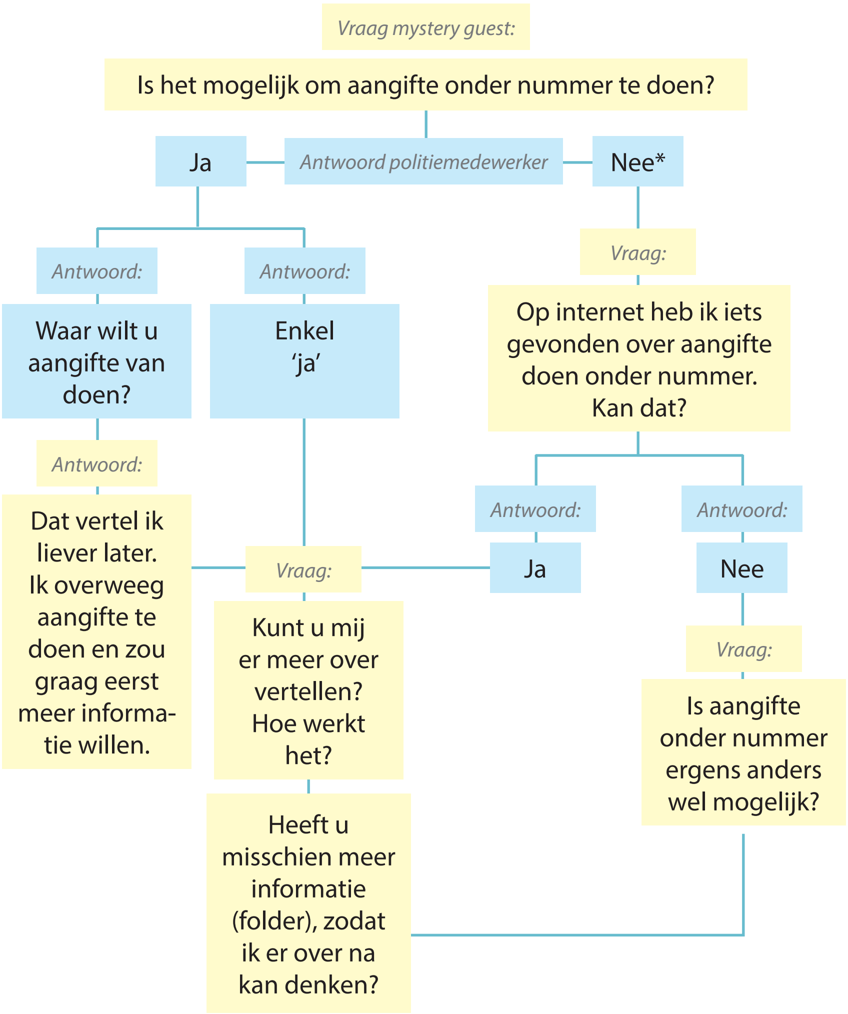
Casusgerelateerde vragen

a. Waarom was anonimiteit gewenst door de betrokkene? (helder krijgen: aard feit en gevaar voor betrokkene)
b. Zijn persoonsgegevens van deze persoon toch in de openbaarheid gekomen en wat waren hiervan de gevolgen? (helder krijgen: context, iemands beslissing of was het een ongewenst gevolg/een fout, heeft iemand hierop aangedrongen?)
c. Wat zijn de belangrijkste lessen die wat u betreft moeten worden getrokken uit de casus?

Algemene vragen

d. Onderschrijft u het belang van het onder nummer kunnen afleggen van een verklaring? Waarom wel /niet? In welke situaties bewijst het vooral zijn nut (wat voor type slachtoffers/daders/feiten?)
e. Hoe bent u geïnstrueerd over de omgang met (de wens tot afleggen van) een anonieme aangifte/verklaring in een zaak? Zijn er zaken die op instructieniveau wat u betreft beter kunnen?
f. Merkt u dat andere betrokkenen weten hoe te handelen? (politie/HovJ, collega's OM-intern, Slachtofferhulp > voorbeelden vragen over zaken die nu niet helder zijn en de risico's/gevolgen daarvan)
g. Heeft u weleens besloten een zaak niet verder door te zetten omdat de zaak vast zat op de anonimiteit van de aangever (wellicht ook tegen het advies van de hulpofficier in)? Wat is uw idee over hoe hiermee moet worden omgegaan?
h. Weet u of er ter zitting wel eens aanvullende maatregelen zijn getroffen ter bescherming van anonimiteit van het slachtoffer en hoe dat ging? Ter toelichting, uit de factsheet 'Anonimiteit in het strafproces': "Werknemer kan in het strafproces opgeroepen worden om bij de rechter-commissaris of op de zitting de verklaring toe te lichten. Afscherming identiteit kan daarbij een mogelijkheid zijn via videoconferentie, vermomming stem/baard/etc., maar het is aan de rechter om dit toe te staan (kan niet worden afgedwongen)."
i. Zijn er nog zaken die u mee wilt geven aan de beleidsmakers rondom dit onderwerp van aangifte onder nummer?

Bijlage 5 – Instructie *mystery visits*



* = *mogelijk met reden.*

Bijlage 6 – Respondentenlijst 'partijen in de strafrechtsketen'

Functie	Instantie
Projectleider 'Implementatie Aangifte onder nummer'	Nationale Politie
Adviseur Staf Korpsleiding, betrokken bij het project 'Implementatie Aangifte onder nummer'	Nationale Politie
Voorzitter van het landelijk overleg VPT-officieren	Openbaar Ministerie
Vertegenwoordiger slachtofferloketten in het project 'Implementatie Aangifte onder nummer'	Openbaar Ministerie
Adviseur / onderzoeker strafrecht, aangesloten bij departementale overlegstructuren inzake het onderwerp slachtoffers/aangifte onder nummer	Raad voor de Rechtspraak
Raadsheer en gedetacheerd wetgevingsadviseur	Raad voor de Rechtspraak
Beleidsadviseur bestuursstaf	Slachtofferhulp Nederland
Productcoördinator Schadevergoedingsmaatregelen	Centraal Justitieel Incassobureau

Bijlage 7 – Survey onder sectoren Veilige Publieke Taak

1. Was het u reeds bekend dat u anoniem c.q. onder nummer aangifte kunt doen?

   ☐ Nee

   ☐ Ja

   Indien 'Ja': Hoe bent u hiervan op de hoogte geraakt?

2. Heeft u ervaring met het doen van een anonieme aangifte?

   ☐ Nee

   ☐ a

   Indien 'Ja': Als we u voor aanvullende vragen per e-mail of telefonisch mogen benaderen, wilt u dan uw e-mailadres of telefoonnummer hieronder invullen?

   E-mail: Tel:

   Bedankt voor het invullen van deze survey!

Verschenen in de Bekereeks

2008

Ambtscriminaliteit aangegeven?
Een onderzoek naar het opvolgen van en kennis over de wettelijke verplichting tot aangifte van artikel 162 Sv misdrijven

Verborgen problemen
Een onderzoek naar (de aanpak van) criminaliteit onder Antillianen in Nederland

Bont en Blauw
Een onderzoek naar de strafrechtelijke behandeling van geweldszaken tegen politieambtenaren en de bejegening van slachtoffers daarvan door de politie en het openbaar ministerie

Uitstel van behandeling?
Een verkennend onderzoek naar TBS-gestelden met en zonder een combinatievonnis en de mogelijke effecten van detentie

2009

Huwelijksdwang: Een verbintenis voor het leven?
Een verkenning van de aard en aanpak van gedwongen huwelijken in Nederland

Inpakken niet nodig
Een profiel van straatroven en straatrovers in Almere

Back on Track?
Een evaluatieonderzoek naar de onthemende projecten van de Bijzondere Jeugdbijstand in Vlaanderen

CoVa volgens plan?
Een vooronderzoek naar de mogelijkheden en reikwijdte van een effectonderzoek van de cognitieve vaardigheidstraining

Achter de schermen
Een verkennend onderzoek naar downloaders van kinderporno

2010

Tot de dood ons scheidt
Een onderzoek naar de omvang en kenmerken van moord en doodslag in huiselijke kring

Kwetsbaar beroep
Een onderzoek naar de prostitutiebranche in Amsterdam

Cameratoezicht in beweging
Ervaringen met nieuwe vormen van cameratoezicht bij de Nederlandse politie

2011

Los van drank
Procesevaluatie Haltafdoening Alcohol

Lastige verhalen
Een exploratief onderzoek naar valse aangiften van zedenmisdrijven door meisjes van 12-18 jaar

Wapenfeiten
Een onderzoek naar overvallen en overvallers in Nijmegen

Snelle jongens
Een onderzoek naar drugsrunners en daaraan gerelateerde problematiek in Limburg-Zuid

2012

De schade hersteld?

Een onderzoek naar herstelbemiddeling bij jeugdige delinquenten in Vlaanderen

Onder Controle?

Een procesevaluatie van de gedragsinterventie 'Korte Leefstijltraining voor verslaafde justitiabelen'

Planmatig en flexibel

Procesevaluatie gedragsinterventie CoVa+

Oosterse Teelt

Vietnamezen in de hennepteelt

Dierenwelzijn in het vizier

De aard en omvang van dierenwelzijnszaken en de stand van zaken van de handhaving van de regelgeving op dat gebied in Nederland

2013

Over Leven na de moord

De gevolgen van moord en doodslag voor de nabestaanden van de slachtoffers en de ondersteuning door Slachtofferhulp Nederland

Met scherp schieten

Een onderzoek naar een aantal veiligheidsrisico's met betrekking tot de schietsport in Nederland

Georganiseerde voertuigcriminaliteit in Nederland

Een beeld van de omvang, kenmerken, werkwijzen en aanpak anno 2013

Het warme bad en de koude douche

Een onderzoek naar misstanden in nieuwe religieuze bewegingen en de toereikendheid van het instrumentarium voor recht en zorg

2014

Portretten van notoire ordeverstoorders

Kenmerken en achtergronden van notoire ordeverstoorders binnen het voetbal

Gelegenheidsordeverstoorders?

Analyse van rondom grootschalige rellen aangehouden verdachten

Ondergaan of ondernemen

Ontwikkelingen in de aard en aanpak van afpersing van het bedrijfsleven

Raak geschoten?

Een onderzoek naar de werking van maatregelen tegen geweld en overlast rondom het betaald voetbal

Doordringen of doordrinken

Effectevaluatie Halt-straf Alcohol

Voor meer informatie over uitgaven in deze reeks: www.beke.nl.

Sinds 1 oktober 2012 kunnen burgers gebruikmaken van de mogelijkheid om aangifte te doen bij de politie zonder dat persoonsgegevens zoals naam en adres in het proces-verbaal worden opgenomen. Dit heet 'aangifte onder nummer': de persoonsgegevens worden bij deze aangiften vervangen door een (uniek) nummer.

De implementatie en toepassing van deze nieuwe aangiftemodaliteit is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) geëvalueerd. In deze rapportage vindt u het verslag van de onderzoeksbevindingen. Als primaire bronnen zijn politie- en Justitieregistraties geraadpleegd en zijn interviews gehouden met personen die betrokken waren bij de implementatie en toepassing van aangifte onder nummer.

Naast cijfermatige analyses over de in- en doorstroom van zaken waarbij onder nummer is verklaard, wordt in de rapportage aandacht besteed aan de implementatie, het juridisch vervolg en het bewerkstelligen van anonimiteit gedurende het onderzoeks- en strafproces. Het onderzoek bespreekt de huidige stand van zaken en geeft daarmee ook zicht op enkele aandachtspunten in het proces van aangifte onder nummer.

ISBN 978-94-92255-01-3

9 789492 255013 >

www.beke.nl